جامعة اليرموك
كلية الشريعة والدراسات الإسلامية
قسم الفقه وأصوله

انتهاء خدمة الموظف بين الشريعة ونظام الخدمة المدنية الأردني

إعداد الطالب
وصفي مرعي حسن أبو عليقة

إشراف
الدكتور احمد السعد

عضو لجنة إشراف
الدكتور عبد الجليل ضمرة

١٤٢٤هـ - ٢٠٠٤م

إنتهاء خدمة الموظف العام بين الشريعة ونظام الخدمة المدنية الأردني

إعداد

وصفي مرعي حسن أبو عليقه

بكالوريوس الفقه والدراسات الإسلامية ، جامعة اليرموك – اربد

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات درجة الماجستير في تخصص الفقه – كلية الشريعة والدراسات الإسلامية بجامعة اليرموك – اربد

وافق عليها

د. احـــمـــد الـــســعـــــد .... رئـيـســـاً

د. عبـد الجـلـيل ضـمـــرة ....عضو إشراف

أ. د. عبد المهدي المساعدة ....عـــضـــواً

د. زكـــريـــا الـقـضـــاة ....عـــضـــواً

بسم الله الرحمن الرحيم

الإهـــــــــــــداء

إلى الأب الحاني، كبير الأمناء صاحب السمو الملكي الأمير رعد بن زيد حفظه الله.

إلى من تجرعا المر لنشرب بالكأس العسل، ومشيا على الشوك لنسير على الحرير، وضحيا بالراحة والعيش الرغيد من أجلنا .... أبي وأمي

إلى رفاق الليالي ونور العتمات ... أشقائي وشقيقاتي

إلى رفيقة دربي ... زوجتي ،، وأزهار حياتي أبنائي... تقى ورؤى ومحمد خير

إلى كل من يفرح لسعادتي ويهتم لنجاحي ... أصدقائي

الشـــكر والتقـدير

يتقدم الباحث من الجماعة النافرة للعلم، والأساتذة الأفاضل والعلماء في كلية الشريعة في جامعة اليرموك، ممثلة بعميدها الدكتور عبد الناصر أبو البصل، بعظيم الشكر والامتنان لكل ما قدموه لي من علوم الشريعة.

كما أخص بالشكر والتقدير الدكتور أحمد السعد الذي له علي يد بيضاء لا أنساها ما حييت، ولتفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، والدكتور عبد الجليل ضمرة عضو لجنة الإشراف.

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر أفضله وبالتقدير أحسنه لأعضاء لجنة المناقشة، الأستاذ الدكتور عبد المهدي مساعدة ـ عميد كلية القانون.، وأستاذي الدكتور زكريا القضاة لتفضلهما بقبول مناقشتي ولما سيبديانه من ملاحظات تثري هذه الرسالة.

كما أتقدم بالشكر إلى الأستاذ الدكتور سامي عبد الحافظ ـ عميد كلية الدراسات العليا والبحث العلمي، والأستاذ الدكتور عبد الرؤوف الخرابشة والدكتور فخري أبو صفية لما لهم علي من فضل عظيم.

كما أتقدم بعظيم الشكر لكل من قدم لي يد المساعدة في إنجاز هذه الرسالة، وأخص بالذكر الأخ خالد ذيابات والزميل حمزة هزايمة.

فهرس المحتويات

الملخـــص

"انتهاء خدمة الموظف العام بين الشريعة ونظام الخدمة المدنية الأردني "

إعداد

وصفي مرعي حسن أبو عليقة

لجنة الإشراف

د.احمد السعد (مشرفاً)

د. عبد الجليل ضمرة (عضو لجنة إشراف)

تتحدث هذه الدراسة عن موضوع قديم جديد وهو انتهاء خدمة الموظف العام بيـــن الشـــريعة ونظام الخدمة المدني الأردني حيث تهدف هذه الدراسة إلى :

أولا : بيان مفهوم الوظيفة العامة والموظف العام في الشريعة ومقارنة ذلك بالقـــانون وبيان واجبات وحقوق الموظف العام في الشريعة ومقارنتها بالقانون .

ثانياً : بيان حكم الشريعة في طرق إنهاء خدمة الموظف العام الواردة في نظام الخدمـة المدنية الأردني .

ثالثاً : بيان الطرق المتشابهة بين الشريعة ونظام الخدمة المدنيـــة فـــي إنـــهاء خدمـــة الموظف العام .

رابعاً : بيان الطرق الشرعية لإنتهاء خدمة الموظف العام والتي لم تـــرد فـــي نظـــام الخدمة المدنية كالردة وتغيير الدين .

ولتحقيق ذلك ، فقد قسم الباحث هذه الدراسة إلى فصل تمهيدي وثلاثة فصول :

تحدث في الفصل التمهيدي : عن تعريف الوظيفة العامة والموظف العام ، وواجبـــات الموظف العام وحقوقه والمقصود بانتهاء خدمة الموظف العام في الشرع والقانون .

وفي الفصل الأول : عن انتهاء خدمة الموظف العام بناءً على طلب الموظـــف نفســه سواء عن طريق الاستقالة أو الإحالة على التقاعد أو الإحالة على الاستيداع .

وفي الفصل الثاني : عن انتهاء خدمة الموظف العام بقرار من الدولة ، حيث بين هـــذه الحالات وهي : فقدان الوظيفة والاستغناء عن الخدمة والعزل من الوظيفـــة وإلغـــاء الوظيفـــة والتسريح والإحالة على التقاعد أو الاستيداع .

وفي الفصل الثالث : عن انتهاء خدمة الموظف العام بسبب فقدان شرط أو اكثر مـــن شروط التوظيف وهي : الإسلام –الردة وتغيير الدين –وفقدان الجنسية وفقدان اللياقة الصحيـــة وبلوغ السن القانونية للتقاعد .

حيث خلص الباحث من ذلك إلى :

١- إن الشريعة الإسلامية لها قدم السبق في وضع الأسس والقواعد الأساسية للوظيفة العامة ومن جميع جوانبها .

٢- إن الشريعة الإسلامية قد عرفت طرق انتهاء خدمة الموظف العام الواردة في أنظمة الخدمة المدنية ، بل إنها تزيد عنها في ذلك بالشيء الكثير ، لأنها تراعي مصلحة العمل قبل كل شيء.

٣- إن الشريعة الإسلامية لا تسمح بالعزل إلا لسبب مشروع ، أما دون سبب فإنها لا تجيز ذلك ولا توقعه .

المقدمـــــــــــــــة

إن الحمد لله نحمده، ونستعينه، ونستغفره، ونعوذ بالله من شـــرور أنفســنا، وسـيئات أعمالنا، من يهده الله فلا مضل له، ومن يضلل فلا هادي له، وأشهد أن لا إله إلا الله وحــده لا شريك له وأشهد أن محمداً عبده ورسوله، وبعد:

فإن المطلع على تاريخ الأمة الإسلامية وحضارتها، ليعجب بتراث هذه الأمة العظيمة، والتي كانت مناراً للعلم والمعرفة في معظم فترات تاريخها المجيد، وإن المتتبع لها يجـد أنـها ومنذ أربعة عشر قرناً عرفت الوظيفة العامة وشاغلها. وقد كان يلقب فيـها بأسـماء مختلفـة وحسب وظيفته مثل : الخليفة أو الإمام أو الوالي أو العامل أو المحتسب أو الجابي... إلى غير ذلك من الألقاب، والتي تجمعها تسمية الموظفين العموميين في الأنظمة المعـاصرة. إلا أنـها تميزت عن غيرها من الأمم، بأنها كانت تهتم اهتماماً كبيراً بالموظفين الذيـن كـانوا يـؤدون أعمالهم بكفاءة وإخلاص، ويلتزمون بالواجبات المفروضة عليهم .

فالدولة الإسلامية ومنذ نشأتها تلتزم بمبدأ الجدارة والكفاءة في شغل الوظيفة العامـــة، سابقةً بذلك معظم الدول والتي لم تهتد لهذا المبدأ إلا في نهاية القرن التاسع عشـــر، وبعـد أن عانت فترات طويلة من نظام المحسوبية في شغل الوظائف العامة.

أ-أهمية الموضوع:

إن وجود الوظيفة العامة ليس أمرا حديثاً، ولكنه قديم قدم الدولة. فعندما تنشأ أي دولـة تنشأ معها الوظيفة العامة، لأنها تحتاج لمن يقوم بمهامها الكثيرة، لذلك تلجأ لتعيين الأكفاء مـن أبنائها ليقوموا بتلك المهام نيابة عنها.

ولما كثرت أعباء الدولة في عصرنا وازدادت أعداد الوظائف العامـة بشـكل كبـير، وازداد أعداد الراغبين بالعمل فيها واخذوا يتنافسون على شغلها، أخذت الدول تتسابق في سـن تشريعات خاصة، تضبط عملية التعيين، وتبين حقوق وواجبات هؤلاء الموظفين.

فنرى أن التشريعات الكثيرة التي تصدر تحاول علاج المشاكل التـي تـهم التوظيـف والموظفين، وتحاول كل دولة أن تأخذ وتقتدي بتجارب الدول الأخرى .

والأردن كغيره من الدول يسعى لإيجاد نظام مميز للخدمة المدنية، لذلك تجـده دومـاً يغير ويجدد ويطور في هذا النظام، ليكون اقرب ما يكون للعدالة والموضوعيـــة والشـفافية، حيث يقوم نظام الخدمة المدنية الأردني بتنظيم علاقة الموظفين مع الدولة، من حيث تعيينـــهم، وبيان رواتبهم، وترقياتهم، وتأديبهم، وانتهاء خدماتهم، وغيرها من الموضوعات.

لذا فانه من الواجب علينا نحن أهل العلم الشرعي أن نقف على ما يشرع مـــن هــذه الأنظمة، من اجل توضيح أصولها ومنابعها الشرعية، وبيان حكم المواد التي لم تؤخـــذ مـن أصول الشريعة، وإظهار مدى شرعيتها، والسعي لإيجاد نظام خدمة مدنية مستنبط من أصــول

الشريعة واحكامها، وقد اثبت الأردن موجوديته من قبل باستنباط قوانين من الشريعة مثل قانون الأحوال الشخصية الأردني، والقانون المدني الأردني.

لذا ارتأيت أن أتناول في دراستي هذه جزئية من نظام الخدمة المدنية الأردني، وهي انتهاء خدمة الموظف العام ودراستها دراسة فقهية قانونية، مبينا المواد والأحكام التي تنظم هذه المسالة. ومن هنا تبرز أهمية الموضوع في كونه دراسة فقهية قانونية مقارنة.

ب-أسباب اختيار الموضوع:

١-قلة الدراسات المستقلة والمتخصصة بالموضوع من الناحيتين الفقهية والقانونية بشكل مقارن -حسب اطلاعي -.

٢-الرغبة الأكيدة في الكتابة في موضوع له علاقة مباشرة بطبيعة عملي.

٣-قلة الدراسات الإسلامية المتخصصة في مجال الإدارة العامة، فجاءت هذه الدراسة للفت أنظار الباحثين الإسلاميين لتكثيف الدراسة حول موضوع الإدارة في الإسلام.

٤-التأكيد على أن الشريعة الإسلامية صالحة لكل زمان ومكان، وأنه لا تعارض بينها وبين القوانين الوضعية ما دامت في مصلحة الأمة، ولم تتعارض مع أصولها، فحيثما وجدت المصلحة فثم شرع الله.

ج-الدراسات السابقة:

تناول الفقهاء القدماء قضية إنهاء خدمة الموظف في كتبهم المختلفة، وفي أبواب الفقه المختلفة، وذلك عند حديثهم عن العزل، والانعزال، والوفاة، والمرض، واختلال أي شرط من شروط تولي الوظائف المختلفة، إلا أن البعض منهم افردوا بعض الوظائف بالبحث الموسع وبشكل مستقل، والبعض الآخر كتب في الولايات بشكل عام، ومن هذه الكتب:

١-أدب القضاء، للإمام أبي العباس شمس الدين احمد بن إبراهيم السروجي الحنفي.

وقد تحدث فيه عن الأحكام المتعلقة بالقضاء، من حيث حكمه، آداب القاضي وشروطه، وطرق عزله، وأحكام القضاء المختلفة كالشهادة.

٢-تبصرة الحكام في أصول الأحكام، للإمام برهان الدين بن فرحون المالكي.

وقد تحدث فيه عن الحاكم في الإسلام، من حيث تعيينه، ووظائفه المختلفة كتعيينه الولاة، والقضاة، وسائر الولايات العامة، وعن دوره في محاسبتهم، وعزلهم، والأحكام المتعلقة به.

٣-الأحكام السلطانية والولايات الدينية، للإمام أبي الحسن علي بن محمد بن حبيب الماوردي الشافعي.

وقد تحدث فيه عن مختلف الولايات، ابتداء بالإمامة العظمى، من حيث حكم ثبوتها، وشروط توليها، وكيفية انعقادها، وواجبات وحقوق الإمام، وأسباب عزله المختلفة، ثم عن بقية الولايات كالوزارة، والإمارة على البلاد، والجهاد، والقضاء، والمظالم، وولاية النقابة على ذوي الأنساب، والولايات على إمامة الصلوات، والحج، والصدقات، والفيء والغنيمة، والجزية والخراج، وذكر أحكام الدواوين المختلفة، والحسبة، وأحكامها المختلفة.

٤-الأحكام السلطانية، للقاضي أبي يعلى محمد بن الحسين الفراء الحنبلي.

وقد تحدث فيه كسابقه، الإمام الماوردي في كتابه الأحكام السلطانية، حتى ان الناظر فيهما ليعتقد انهما كتاب واحد.

٥-غياث الأمم في التياث الظلم، لإمام الحرمين أبي المعالي الجويني.

وقد تحدث فيه عن الإمامة العظمى، من حيث وجوبها، ووجوب نصب الأئمة، وقادة الأمة، وصفات أهل الحل والعقد، وصفات الإمام، وما يكون له ولولاته، كما افرد بابا للطوارئ التي توجب الخلع والانخلاع للإمام.

٦-السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، للإمام أبي العباس تقي الدين احمد ابن تيمية.

وقد تحدث فيه عن المسؤوليات التي تجب على الراعي، وما له من حقوق على رعيته، وما على الرعية من واجبات تجاهه.

أما في ما يختص بالموضوع من الدراسات المعاصرة، فلم اقف على دراسة متخصصة حول الموضوع، إلا أن هناك بعض الدراسات لها صلة بالموضوع وهي:

١-طرق انتهاء ولاية الحكام في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية، كايد يوسف قرعوش.

وقد تحدث فيها عن معنى الشرعية، والسلطة، والحاكم، في الفكر الإسلامي، والفكر السياسي الوضعي، ثم تحدث عن رئيس الدولة من حيث شروطه، وطرق توليته في الفكر الإسلامي، والفكر السياسي الوضعي، ثم تحدث عن الطرق السلمية لانتهاء ولاية رئيس الدولة وهي: الاستقالة، والموت، وانتهاء المدة، والعزل على أساس المسؤولية، والعزل لافتقاد بعض الشروط، سواء في الفكر الإسلامي أو النظم الدستورية المعاصرة، ثم تحدث عن الطرق غير السلمية لانتهاء ولاية رئيس الدولة وهي : الثورة، ومقاومة الطغيان، والانقلاب، سواء في الفكر الإسلامي أو النظم الدستورية المعاصرة.

٢-الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي " دراسة مقارنة "، الدكتور مختار عيسى سليمان.

وقد تحدث فيها عن الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي من حيث مفهومها، وأهميتها، وطبيعتها، وطرق شغلها، وشروط شاغلها، وحقوقهم وواجباتهم، وطرق انتهاء خدماتهم، وقد تحدث عن هذه النقطة بشيء يسير، حيث بين طريقتين فقط هما: الاستقالة والإقالة وبإيجاز كبير.

٣-فصل الموظف العام " دراسة مقارنة"، الدكتور عناد رضوان الجراح.

وقد تحدث فيها عن الحالات التي يتم إنهاء خدمة الموظف العام فيها بالفصل نتيجة لعقوبة تأديبية، أو عقوبة إدارية، أو عقوبة قانونية، وهي دراسة قانونية بحتة جاءت للمقارنة بين آراء القوانين المختارة للدراسة، وهي القانون الأردني والمصري والعراقي والفرنسي.

٤-انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب" دراسة مقارنة"، الدكتور حمدي سليمان القبيلات.

وقد تحدث فيها عن طرق انتهاء الخدمة العامة في نظام الخدمة المدنية الأردني في غير حالات التأديب، مقارنا ذلك بالقانون العراقي والمصري والفرنسي، وهي:الاستقالة والتقاعد والاستيداع وفقدان الوظيفة وإلغاء الوظيفة والتسريح وفقدان الجنسية وفقدان اللياقة الصحية وبلوغ السن القانونية للتقاعد.

وتتميز هذه الدراسة عن ما سبقتها من الدراسات المذكورة بأنها:

١-جمعت بين رأي الشريعة الإسلامية ونظام الخدمة المدنية الأردني، إذ لم تتعرض أيا من الدراسات السابقة للمقارنة بينهما.

٢-ذكر بعض الحالات لإنهاء الخدمة والتي لم تذكرها أي منها، وحتى نظام الخدمة المدنية الأردني، وهي: الردة عن الدين الإسلامي وأثرها في إنهاء الخدمة، وتغيير الدين بالنسبة لغير المسلم واثر ذلك في إنهاء خدمته -إن جاز توظيفه-.

د ـ منهج الباحث:

اتبع الباحث في رسالته المنهجية التالية:

أولاً: اعتمدت في دراستي على نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٥٥)لسنة ٢٠٠٢م، وهو آخر نظام صدر حتى الآن.

ثانياً: اتباع المنهج الاستقرائي: حيث قمت باستقراء مواد نظام الخدمة المدنية والخاصة بانتهاء خدمة الموظف العام، واستقراء نصوص الشريعة التي لها علاقة في هذا الموضوع.

ثالثاً: اتباع المنهج الاستنباطي: حيث قمت باستنباط شروط وحالات كل طريقة من طرق انتهاء خدمة الموظف العام من خلال مواد النظام واستنباط ما يقابلها من نصوص الشريعة.

رابعاً: عقدت مقارنة بين ما جاء في نظام الخدمة المدنية الأردني ونصوص الشـــريعة الإسلامية وأصولها وإثبات ما وافقها، ونقد ما خالفها.

خامساً: قمت بذكر الحالات التي يتم فيها انتهاء خدمة الموظف العـــام فـــي الشـــريعة والتي لم ينص عليها النظام، كالردة بالنسبة للمسلم ، وتغيير الدين بالنسبة لغير المسلم.

سادساً: قمت بتقسيم طرق انتهاء خدمة الموظف العام إلى ثلاثة طرق، مع أن النظـــام لم يبين هذا التقسيم؛ وذلك عن طريق الاستقراء.

سابعاً: قمت بتخريج الآيات القرآنية والأحاديث النبوية الشريفة.

ثامناً: قمت بعمل فهارس علمية لمحتوى الرسالة.

هـــ-خطة البحث :

وقد قسمت هذه الدراسة إلى فصل تمهيدي وثلاثة فصول جاءت على النحو التالي:

الفصل التمهيدي : الوظيفة العامة والموظف العام،وقد قسمته إلى ثلاثة مباحث وهي :

المبحث الأول:تعريف الوظيفة العامة والموظف العام .

المبحث الثاني:واجبات الموظف العام وحقوقه في الشريعة والقانون.

المبحث الثالث:طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة.

المبحث الرابع:المقصود بانتهاء خدمة الموظف العام.

الفصل الأول : انتهاء خدمة الموظف العام بناء على طلب الموظف نفسه، وقد قسمته إلى ثلاثة مباحث وهي:

المبحث الأول : الاستقالة .

المبحث الثاني : الإحالة على التقاعد .

المبحث الثالث :الإحالة على الاستيداع.

الفصل الثاني : انتهاء خدمة الموظف العام بقرار من الدولة ،وقد قسمته إلـــى خمســـة مباحث وهي :

المبحث الأول : فقدان الوظيفة .

المبحث الثاني : الاستغناء عن الخدمة .

المبحث الثالث : العزل من الوظيفة .

المبحث الرابع : إلغاء الوظيفة والتسريح .

المبحث الخامس : الإحالة على التقاعد وعلى الاستيداع بقرار من الدولة

الفصل الثالث: انتهاء خدمة الموظف العام بسبب فقدان شرط أو أكثر من شروط التوظيف، وقد قسمته إلى أربعة مطالب وهي:

المبحث الأول: الإسلام -الردة وتغيير الدين- .

المبحث الثاني: فقدان الجنسية .

المبحث الثالث: فقدان اللياقة الصحية .

المبحث الرابع: بلوغ السن القانونية للتقاعد .

ثم خرجت ببعض النتائج والتوصيات وقد أثبتها في الخاتمة، ثم قمت بذكر الفهارس العلمية.

هذا فما كان من صواب فمن الله ، وبفضله وكرمه، وما كان من خطأ فمن نفسي والتمس لها العذر، سائلاً المولى عز وجل السداد والرشاد، وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين.

الباحث

وصفي مرعي أبو عليقة

الفصل التمهيدي: الوظيفة العامة والموظف العام:

للدراسات حول الوظيفة العامة مكانة وأهمية خاصة ضمن الدراسات القانونية والإدارية، إذ لا يمكن للدولة أن تحقق ما تصبو إليه من تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية، إلا إذا كانت الوظيفة العامة فيها منظمة تنظيماً دقيقاً وسليماً من كافة النواحي والجوانب.

ولكون هذه الدراسة حول انتهاء خدمة الموظف العام، فإن من الضروري أن نضع تصوراً عاماً حول الوظيفة العامة والموظف العام، من حيث المقصود بهما، وحقوق وواجبات الموظف كما جاءت في نظام الخدمة المدنية الأردني والشريعة الإسلامية، وهذا ما يدور حوله هذا الفصل حيث تم تقسيمه إلى اربعة مباحث: أولها في معنى الوظيفة العامة والموظف العلم، وثانيها في واجبات الموظف العام وحقوقه في الشريعة والقانون، وثالثها في طبيعة العلاقة بين الموظف العام والدولة، ورابعها في معنى انتهاء خدمة الموظف العام.

المبحث الأول: معنى الوظيفة العامة والموظف العام.

لابد قبل ذكر معنى الوظيفة والموظف وشرحهما، من إثبات الأصل اللغوي لهما، ومن ثم بيان معناهما في القانون والشرع، حتى يتسنى لنا الربط بين المعنى الاصطلاحي والمعنى اللغوي، لذا جاء هذا المبحث في ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: معنى الوظيفة العامة والموظف العام في اللغة.

أصلهما من الفعل الثلاثي (وَ ظ َفَ) يظيف وظفاً: وهي كلمة تدل على تقدير شيء، والوظيفة من كل شيء: ما يقدر له في كل يوم من رزق أو طعام أو علف أو شراب، وجمعها وظائف و وُظُفٌ ، و وظَّفَ الشيء على نفسه توظيفاً: الزمها إياه، وجاء يَظِفُه: أي يتبعه.

ثم استعير ذلك في عظم الساق كأنه شيء مقدر وهو ما فوق الرسغ من قائمة الدابة إلى الساق.

ويقال: للدنيا وظائف ووظُفُ: أي نَوَابِ ودول، ويقال: له كل يومٍ وظيفة من رزق

وعليه كل يوم وظيفة من عمل، ويقال: وظيفة الكتابة وصاحبها كاتب، ووظيفة المحاسبة وصاحبها محاسب وغير ذلك.

أو هي : العمل الدائم بأجر في شركة أو مؤسسة حكومية، وخراج الوظيفة: الشيء المعين الذي يجب دفعه خراجاً عن الأرض زرعت الأرض أم لم تزرع[١].

فالذي يفهم من المعنى اللغوي أنها تعني التقدير، والديمومة. والتقدير هذا يكون بدل تقديم شيء وبشكل دوري ودائم.

المطلب الثاني: معنى الوظيفة العامة والموظف العام في القانون.

بين نظام الخدمة المدنية الأردني النافذ المفعول المقصود بالوظيفة العامة والموظف العام حيث نص في الفقرة (ب) من المادة رقم (٢) منه على أن " الوظيفة العامة هي: مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام أو أي تشريع آخر أو أي تعليمات أو قرارات إدارية، وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات ".

ولتوضيح هذا التعريف استشهد بالمثال التالي: مهمة المعلم هي تعليم الطلبة وتدريسهم، وتكون مسئوليته شرح المنهاج المقرر لهم كاملا، وبأمانة وإخلاص. فالوظيفة العامة مجموعة أعمال ، ويترتب على هذه الأعمال أو التصرفات مسؤوليات وهذه الأعمال والمسؤوليات معاً، هما ما يكلف بهما الموظف وبكل ما يلزم الوظيفة من أخلاق وتصرفات

---

(١) ابن منظور ، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ، لسان العرب ، دار صادر ، بيروت ، دار الفكر – بيروت، (ج٩ /٣٥٨) ؛ ابن فارس ، أبو الحسين احمد ، معجم مقاييس اللغة ، تحقيق : عبد السلام محمد هارون ، دار الجيل– بيروت ، ط(١) ، ١٤١١هـ–١٩٩١م، (ج٦/١٢٢) ؛ الرازي ، محمد بن أبي بكر عبد القادر ، مختار الصحاح ، دار الحديث –القاهرة ،(ص٧٢٨) ؛رضا ، احمد ، معجم متن اللغة، دار مكتبة الحياة – بيروت ، ١٣٨٠هـ–١٩٦٠م، (ج٥/٧٨–٧٩) ؛ قلعه جي ، محمد رواس ، حامد قنيبي ، معجم لغة الفقهاء ،دار النفائس –بيروت ، ط(٢) ، ١٤٠٨هـ–١٩٨٨، (ص٥٠٦) ؛ السامرائي ، إبراهيم ، معجم الفرائد، ، مكتبة لبنان – بيروت ، ط(١)،١٩٨٤م،(ص١٧٧) ،أنيس،إبراهيم وآخرون ،المعجم الوسيط ،دار الدعوة–تركيا،(ج٢/١٤٢).

عامة، وحسب طبيعة الوظيفة التي يشغلها. وهذه هي مكونات الوظيفة المذكورة في التعريف السابق.

أما تعريف الموظف العام فقد نصت الفقرة نفسها من نفس المادة المذكورة سابقاً على أن "الموظف العام هو: الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة، أو موازنة إحدى الدوائر بما في ذلك الموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً ".

ويوضح هذا التعريف أن الموظف العام المقصود في نظام الخدمة المدنية الأردني هو : الموظف المعين من المرجع المختص بوظيفة دائمة، أما من يتقاضى أجراً يومياً، رغم أنه يقوم بأعمال وظيفة عامة فانه لا يعد موظفاً عاماً في النظام.

المطلب الثالث: معنى الوظيفة والموظف العام في الشرع:

لاستعمال كلمة الوظيفة في اصطلاح الفقهاء معاني اصطلاحية مختلفة، يمكن أن نجملها بما يلي:

١-استعمالها للتعبير عن المهنة والعمل الدائم بحقوقه وواجباته، سواء أكان عملا في خدمة الدولة أم عملا خاصا. ومن ذلك ما أثبته النووي في شأن قراءة القرآن والإكثار منها لمن لديه وظيفة، حيث قال: " المختار انه يستكثر منه ما يمكنه الدوام عليه، ولا يعتاد إلا ما يغلب على ظنه الدوام عليه في حال نشاطه وغيره،هذا إذا لم تكن له وظائف عامة أو خاصة يتعطل بإكثار القرآن عنها ،فان كانت له وظيفة عامة، كولاية وتعليم ونحو ذلك، فليوظف لنفسه قراءة يمكنه المحافظة عليها مع نشاطه وتميزه من غير إخلال بشيء من كمال تلك الوظيفة "([1]).

وكذلك ما نص عليه ابن مفلح، حيث قال: " ويجب أن يولي في الوظائف وإمامة

([1])النووي، يحيى بن شرف، شرح صحيح مسلم، دار إحياء التراث العربي – بيروت، ط(٢)، ١٣٩٢هـ، (ج٨/٤٣).

المساجد، الأحق شرعا، وان يعمل ما يقدر عليه من عمل واجب"(1).

٢-استعمالها للتعبير عن المبالغ التي تؤخذ من العامة بمختلف فئاتهم – مسلمين وغير مسلمين- بشكل منتظم، كالجزية والخراج والعشر.

فأما استعمالها بمعنى الجزية فمنه قول ابن قدامة :"كتاب الجزية: وهي الوظيفة المأخوذة من الكافر لاقامته بدار الإسلام كل عام" (٢).

واما استعمالها بمعنى الخراج، فمنه قول الجرجاني: " الخراج الموظف هي الوظيفة المعينة التي توضع على ارض" (٣).

واما استعمالها بمعنى العشر، فمنه قول القونوي: " الوظائف جمع وظيفة وهي ما يقدر للإنسان في كل يوم من طعام أو رزق. والمراد هاهنا العشر والخراج، فيكون مجازا من قبيل تسمية الشيء باعتبار ما يؤول إليه يقال: قد وظفته توظيفا" (٤).

٣-استعمالها في باب الوقف للتعبير عن الأجر الراتب في مقابلة عمل دائم. ومن ذلك قول ابن نجيم عن راتب المدرس: " والمراد بالوظيفة ما يخصه من ريع وقف المدرسة" (٥).

٤- استعمالها للتعبير عن واجبات العمل التي يقوم بها العامل في المهنة الموكولة له. ومن ذلك قول الخطيب الشربيني:" الوظيفة بظاء مشالة، ما يقدر على الإنسان في كل يوم ونحوه –من عمل-. وكذلك توابعها مما جرت العادة أن يتولاه بنفسه، كنشر الثياب، وطيها، وزرعها وغير ذلك" (٦) .

---

(1)ابن مفلح، أبو عبد الله محمد المقدسي، الفروع، دار الكتب العلمية-بيروت،ط(١)، ١٤١٨هـ، (ج٤/٤٥٢).
(٢)ابن قدامة، أبو محمد عبد الله بن احمد بن محمد، المغني، دار إحياء التراث العربي-بيروت، (ج٩/٢٦٣).
(٣)الجرجاني،علي بن محمد بن علي،التعريفات،دار الكتاب العربي-بيروت، ط(١)، ١٤٠٥هـ، (ج١/١٣٢).
(٤)القونوي، قاسم بن عبد الله بن أمير علي، أنيس الفقهاء، دار الوفاء-جدة، ط(١)، ١٤٠٦هـ، (ج١/١٨٦).
(٥)ابن نجيم،زين العابدين بن إبراهيم بن محمد بن بكر،البحر الرائق شرح كنز الدقائق، دار المعرفة-بيروت، (ج٥/٢٤٦).
(٦)الشربيني، الخطيب محمد، مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج،دار الفكر-بيروت، (ج٢/٣١١).

وقد عرف الفقهاء أنواع الوظائف المختلفة، والتي تندرج تحت نوعين رئيسيين همـــا: الوظيفة العامة والوظيفة الخاصة، وقد كانوا يطلقون على الوظيفة العامة عدة تسـميات مثـل: وظائف خلافية، وظائف سلطانية وغير ذلك.

إلا أن الإمام النووي وبعض العلماء وصفوها بالعامة، والأخـرى بالخاصـة، وهـذا التقسيم معروف في زماننا هذا، حيث قال: " هذا إذا لم تكن لــه وظــائف عامــة أو خاصــة، يتعطل بإكثار القرآن عنها، فان كانت له وظيفة عامة كولاية وتعليم ونحو ذلك" (1).

فهذا النص يبين بوضوح سبق العلماء المسلمين في التمييز بين الوظائف وتقسيمها إلـى عامة وخاصة، مما يبنى على هذا أن لكل منهما أحكاما خاصة بها، وإلا لما كان هناك مـبرر لتقسيمها هكذا.

لذا فان المعنى الذي يخص موضوعنا هو المعنى الأول، وهــو الـذي يطلـق كلمـة الوظيفة على العمل الدائم في خدمة الدولة، وبناءً على هذا المعنى عــرف الدكتـور مختـار السرطاوي الوظيفة العامة شرعا بأنها: " عمل مشروع دائم، يقلده الإمام أو من ينيبه، لشـخص طبيعي أهل له، برضاه على سبيل الدوام والاستقرار، في خدمة مرفق عام مشــروع، تديـره الدولة بشكل مباشر" (٢).

ولم أجد أحدا غيره -حسب اطلاعي- قد عرف الوظيفة العامة شرعا، مع أن هنـــاك عدد ليس بقليل قد كتب عن الوظيفة العامة، سواء بالقانون أو الشرع،وقد شرح الدكتور مختـار السرطاوي تعريفه للوظيفة العامة بشكل واسع ومفصل، معززا ذلك بنصوص لفقهاء المسلمين القدماء (٣).

إلا أن تعريفه لم يحتوي على ما يشير إلى أن هذا المعنى للوظيفة العامة في الشريعة

---

(1)النووي، شرح صحيح مسلم، (ج٨/٤٣).

(٢)سليمان، مختار عيسى، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي"دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه-غير منشورة-، الجامعة الأردنية، ١٩٩٨م، (ص١٣).

(٣)انظر: المرجع السابق، (ص١٣-٢١).

الإسلامية، لان كلمة مشروع أو إمام وغير ذلك من الكلمات المجردة، والتي احتواها التعريف لا تعني انه شرعي ومفهوم إسلامي.

لذا سنضيف بعض القيود على تعريفه حتى نميزه بالصبغة الإسلامية، فنقول ان الوظيفة العامة هي: عمل مشروع دائم يقلده إمام المسلمين أو من ينيبه، لشخص طبيعي أهل له، برضاه على سبيل الدوام والاستقرار، في خدمة مرفق عام مشروع في الإسلام، تديره الدولة الإسلامية بشكل مباشر.

فإضافة كلمات الإسلامية والإسلام إلى المصطلحات المحتاجة لبيان، تفيد بان هذا التعريف خاص بالوظيفة العامة في الدولة الإسلامية.

فالمقصود الواجب بالولايات – الوظائف العامة– هو: "معرفة الأصلح، وذلك إنما يتم بمعرفة مقصود الولاية ، ومعرفة طريق المقصود، فإذا عرفت المقاصد والوسائل تم الأمر".[1]

وهذا يوضح أن لكل ولاية مهام يقوم بها من يتولاها حسب متطلباتها؛ فولاية القضاء معروفة المهام ومحددة في الشرع، وقد أوجز ذلك كله الماوردي عندما تكلم عن إمارة الاستكفاء[2] حيث قال:" إنها تشتمل على عمل محدود ونظر معهود"[3] أي أنها أعمال ومهام محددة ولكنها مقيدة بالنظر المعهود في عرف تلك الإمارة، وقد ذكرها الماوردي بالتفصيل ووفق أحكام الشرع القويم.

من هذا يتضح أن نظرية الوظيفة العامة في الإسلام تدور حول مفهوم الآيتين

---

(1) ابن تيمية، تقي الدين أبو العباس احمد، السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية، دار الآفاق الجديدة –بيروت، ط(1)، ١٤٠٣هـ–١٩٨٣م،(ص٢١).

(2)إمارة الاستكفاء: هي الإمارة التي يعقدها الإمام للوالي عن اختيار. وتقابلها إمارة الاستيلاء وهي: الإمارة التي يعقدها الإمام للوالي عن اضطرار كأن يستولي الأمير بالقوة على بلاد يقلده الخليفة إمارتها بعد ذلك.
الماوردي،أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب،الأحكام السلطانية والولايات الدينية ، دار الكتب العلمية – بيروت، (ص٣٥،٣٩).

(3)المرجع السابق، (ص٣٥).

الكريمتين:"إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل إن الله نعمّا يعظكم به إن الله كان سميعاً بصيراً ، يا أيهـــا الذين آمنوا أطيعـــوا الله وأطيعـــوا الرسول و أولي الأمر منكم فإن تنازعتم في شيء فردوه إلى الله والرسول إن كنتـــم تؤمنـــون بالله واليوم الآخر ذلك خير وأحسن تأويلاً"[1].

فالفرد المسؤول عن تصريف شؤون الدولة، يتحمل مسئوليته كفرد مسلم، ومســـئوليته كممثل للمجتمع المسلم، ولذا فإن من الأمانة المطلوبة فيمن ولي من أمـــور الدولـــة شـــيئاً أن يراعي الأمانة في اختيار العاملين في جهازها[2]، فالأمانة في الاختيار والأداء، هي المســؤولية الأولى على العمال في الدولة.

يقول ابن تيميه:" وعلى كل من ولي شيئاً من أمر المسلمين مـــن هـــؤلاء وغـــيرهم- الخليفة ونوابه وكل من يوليهم -، أن يستعمل فيما تحت يده في كل موضع أصلح مـــن يقـــدر عليه"[3].

أما المسؤولية الأخرى فهي :الرعوية وما يستلزمه من مسؤولية الحمايـــة والرعايـــة، فالإسلام ينظر إلى الموظف العام على أنه الحارس الأمين، فعليه أن ينصح للجهاز الوظيفـــي الذي ينتمي إليه كما ينصح لنفسه، يقول صلى الله عليه وسلم :" مـــا مـــن راعٍ يســـترعيه الله رعية، يموت يوم يموت وهو غاش لها إلا حرم الله عليه رائحة الجنة"[4]، والغش تنتظم تحتـــه جوانب عديدة من السلوك الإداري للموظف[5].

فالموظف العام في الشريعة الإسلامية لا يختلف عما هو في زماننـــا، إلا أن الإســـلام راعى مصلحـــة الأمة والعمل قبل كل شـــيء، فجعل الأحق بالوظيفـــة الشخـــص الجدير بها

---

(1)سورة النساء: الآيتان (٥٨-٥٩).

(2)الشباني، محمد عبد الله ، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية،"مدخل لنظرية، عالم الكتب- القاهرة، ط(١)،١٣٩٧هـ-١٩٧٧م، (ص٤٠).

(3)ابن تيميه، السياسة الشرعية، (ص١٠).

(4)صحيح البخاري، باب من استرعى رعيه فلم ينصح، (ج٦/٢٦١٤).

(5)الشباني، الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية، (ص٤١-٤٢).

وبالشروط اللازمة لكل منها.

يقول ابن تيميه:" فالواجب في كل ولاية، الأصلح بحسبها، فإذا تعين رجلان أحدهما أعظم أمانة والآخر أعظم قوة، قدم أنفعهما لتلك الولاية وأقلهما ضرراً فيها، فيقدم في إمارة الحرب الرجل القوي الشجاع وإن كان فيه فجور فيها على الرجل الضعيف العاجز وان كان أمينا، كما سُئل الإمام أحمد: عن الرجلين يكونان أميرين على الغزو، أحدهما قوي فاجر، والآخر صالح ضعيف، مع أيهما يغزى؟ فقال" أما الفاجر القوي، فقوته للمسلمين، وفجوره على نفسه، وأما الصالح الضعيف، فصلاحه لنفسه، وضعفه على المسلمين، فيغزى مع الفاجر، فإذا لم يكن فاجراً كان أولى بإمارة الحرب ممن هو أصلح منه في الدين إذا لم يسد مسده"(١).

فابن تيميه يوضح أن لكل وظيفة متطلبات وشروطا خاصة، يجب مراعاتها عند تعيين أو تولية شخص ما أمرا من أمور المسلمين، ومع ذلك لم يحاول علماء المسلمين وضع تعريف عام للموظف، مع أن الأسس موجودة، وفي كثير من النصوص. ولعل حديث رسول الله صلى الله عليه وسلم :" من ولي من أمر المسلمين شيئاً فولّى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله" (٢)، يعد بحق أساساً لمعرفة المقصود بالموظف العام في الإسلام، خاصة وأن أركان التعريف القانوني موجودة في هذا الحديث وهي:

١-شخص معين.

٢-مرجع مختص بالتعيين.

٣-وظيفة شاغرة.

فالمرجع المختص هو: الذي ولي أمرا من أمور المسلمين، والشخص المعين هو : الذي ولي بغير حق- كما في الحديث-، والوظيفة الشاغرة: الأمر المولى فيه "مكان التولية".

---

(١)ابن تيميه، السياسة الشرعية، (ص١٧).

(٢)الحاكم، أبو عبد الله النيسابوري، المستدرك على الصحيحين، دار الكتب العلمية-بيروت، (ج٤/٩٣).

وعلى هذا يمكن أن نعرف الموظف العام في الإسلام – وقياساً على التعريف القانوني واعتماداً على الحديث السابق – بأنه:" الشخص المولى، بقرار من المرجع المختص، في أمر من أمور المسلمين العامة، مع ثبوت الكفاءة، والأمانة فيه". وشروط الكفاءة والأمانة كثيرة ، ذكرها العلماء عند حديثهم عن أمور الولايات وما يلزمها، ولا بأس باشتراط شروط إضافية لتحقيق مصلحة للمسلمين في الوقت الراهن، وحسب كل مستجد.

المبحث الثاني: واجبات الموظف العام وحقوقه في الشريعة والقانون.

لا يخلو عقد أو اتفاق يبرم بين الأفراد فيما بينهم أو بين الدول فيما بينها أو بين الأفراد والدول، وسواء أكانت هذه العقود والاتفاقيات، مالية، أو اجتماعية، أو سياسية، أو غير ذلك، من وجوه التزامات ، ومقابلها حقوق، ويكون لكلا الطرفين التزام يقابله حق ، وما يكون حقاً لطرف، يكون التزاماً على الطرف الآخر.

ولما كان تولي الوظيفة العامة يتم بموجب قرار صادر عن الجهة المختصة فانه لا بد أن يكون هناك التزامات وحقوق لكلا الطرفين، وذلك استنادا الى النصوص القانونية التي تنظم شؤون الخدمة المدنية.

وقد سعت الدول لبيان هذه الحقوق والالتزامات، من خلال سن القوانين والأنظمة المختلفة، التي توضح كل ما يحيط بالوظيفة العامة والموظف ، حتى يكون الأمر واضحاً ومستقراً وموحداً في كل وظائف الدولة، باستثناء تلك الوظائف التي تقتضي طبيعتها إفرادها بتشريعات خاصة.

وقد ثبت أن الإسلام ومنذ بدايته قد سعى لبيان هذه العلاقة وبكل جوانبها فبين شروط تولي الوظيفة العامة، وحقوق المولى، وواجباته، وطرق التعيين المختلفة والممكنة.

كما قام المشرع الأردني كغيره ببيان كل ما يلزم لتنظيم شؤون الوظيفة العامة والموظف، تحت ما يسمى بـ " نظام الخدمة المدنية الأردني".

ولكون الدراسة تتعلق بالموظف العام في الأردن مقارنة بالشريعة الإسلامية، فقد جاء

هذا المبحث لبيان بعض الجوانب الخاصة به والتي تحتاج لبيان ، وهي واجبات الموظف العلم وحقوقه، وقد تم تقسيمه إلى مطلبين الأول يبين : واجبات الموظف العام في التشريع الأردني والشريعة الإسلامية، والثاني يبين حقوق الموظف في التشريع الأردني والشريعة الإسلامية.

المطلب الأول: واجبات الموظف العام في الشريعة والقانون:

الفرع الأول: واجبات الموظف العام في الشريعة الإسلامية:

أما واجبات الموظف العام في الشريعة، فيمكن إجمالها في أربعة واجبات هي(١):

أ-الالتزام بأحكام الشريعة الإسلامية وتنفيذ أوامرها، فولاء الموظف العام في الإسلام لا يكون لحزب أو منظمة أو للسلطة التنفيذية المسؤولة عن تعيينه، وإنما يكون للشريعة الإسلامية كمنهج ونظام.

ومما يدل على ذلك ما روى عن معدان العمري قال: خطبنا عمر رضي الله عنه فقال:" أيها الناس إني أشهدكم على أمراء الأمصار، إني لم أبعثهم إلا ليفهموا الناس في دينهم، ويقسموا عليهم فيأهم ، ويحكموا بينهم، فإن أشكل عليهم شيء رفعوه إلي"(٢).

ب-الأمانة وعدم استغلال الوظيفة العامة للمصالح الخاصة، سواء أكان هذا الاستغلال لأهداف مادية، أو معنوية، أو لمصالحه، أو لمصالح غيره، فالأصل في الموظف المسلم الأمانة والحيادية.

فاستغلال المنصب خيانة للعمل الذي أوكل إليه، وخيانة لأمانته قال تعالى:" يا أيها الذين آمنوا لا تخونوا الله والرسول وتخونوا أماناتكم وأنتم تعلمون"(٣).

---

(١)الماوردي، الأحكام السلطانية، (ص٣٠)؛ أبو يعلى الفراء، محمد بن الحسين،الأحكام السلطانية، دار الفكر- بيروت،١٤١٤هـ-١٩٩٤م،(ص٣٨)؛ محمد الشباني، الخدمة المدنية (ص٥٧-٦٣)، المرصفي، سعد،العمل والعمال بين الإسلام والنظم الوضعية المعاصرة ،(ص٢٣٩-٢٥٥)؛سليمان،الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، (ص٢٥٥-٢٦٩).

(٢) أبو يوسف،يعقوب بن إبراهيم ، الخراج، المطبعة السلفية،١٣٩٣هـ (ص١١٨).

(٣)سورة الأنفال، آية(٢٧).

ج-إنجاز العمل المطلوب منه بنفسه، وبالشكل المرضي، وبأقصى الإمكانيات المتوفرة لديه، وحسب الأسس والقواعد المقررة، والمستمدة في أصلها من الشريعة الإسلامية، فالموظف ملتزم بإيفاء الشروط التي تحدد واجبات ومسؤوليات العمل المنوط به، ويعتبر قبول الشخص القيام بالعمل التزاماً بتنفيذ العمل ؛ لأن طبيعة العلاقة بين الموظف والدولة تفرض ذلك، والأدلة في الحث على ذلك كثيرة منها:

قوله تعالى:" وأوفوا بالعهد إن العهد كان مسئولاً[1]" وقوله صلى الله عليه وسلم :" إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملاً أن يتقنه"[2].

د-طاعة الرؤساء، ولكن في حدود الشريعة وطاعة الله، فما كان فيه معصية لا يجوز الطاعة فيه، والذي يقرر أن هذا الأمر طاعة أم معصية ليس الموظف نفسه وإنما أهل الاختصاص، لأنه لو ترك الأمر هكذا، لدخل هوى النفس في ذلك فيصبح كل ما لا يرغبه الموظف مرفوضاً بحجة أنه معصية، أما الأمور الواضحة في مخالفتها لتعاليم الدين والتي يجب علمها من جميع أفراد المسلمين، فإن رفضها لا يتوقف على رأي أحد لأنها من المعلوم في الدين بالضرورة، وإنما رأيهم يكون في الأمور المشتبه فيها.

وقد أمر القرآن بذلك، قال تعالى:" يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم"[3]، وأولو الأمر يشمل كل من له رئاسة، ولو في صغار الأمور، وعليه يدل حديث النبي صلى الله عليه وسلم:" على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره، إلا أن يؤمر بمعصية"[4].

الفرع الثاني: واجبات الموظف العام في القانون:

---

(1)سورة الإسراء، اية (٣٤).

(2)الهيتمي، الحافظ نور الدين علي بن أبي بكر ،مجمع الزوائد ومنبع الفوائد:كتاب البيوع، باب نصح الأجير وإتقان العمل،(ج٤/٩٨)،بتحرير الحافظين الجليلين :العراقي،وابن حجر،دار الكتب العلمية -بيروت ، ط(٣)،١٤٠٢هـ-١٩٨٢م،

(3) سورة النساء آية (٥٩).

(4)البخاري، الصحيح، كتاب القضاء، باب اجر من قضى بالحكمة، (ج٦/٢٦١٢).

تنقسم الالتزامات في طبيعتها إلى قسمين: الأول: واجبات يجب على الموظف القيام بها والثاني التزامات يحظر عليه القيام بها.

القسم الأول : الالتزامات التي يجب على الموظف العام القيام بها.

نص المشرع الأردني في المادة (٦٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني على واجبات الموظف صراحة، حيث جاء فيها:" يتوجب على الموظف عند قيامه بمهام وواجبات وظيفته الالتزام بما يلي:

أ-التعامل مع الناس على أساس من العدالة والمساواة دون تمييز بينهم.

ب-القيام بمتطلبات وظيفته، وتكريس أوقات الدوام الرسمي لها، وتأدية واجباته بأمانة ودقة ونشاط.

ج-تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري في الدائرة.

د-المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها، وعدم التفريط بأي حق من حقوقها، وتبليغ رئيسه المباشر عن أي تجاوز على المال العام أو المصلحة العامة، وعن أي إهمال أو تصرف يضر بالمصلحة العامة.

هـ-التصرف مع رؤسائه ومرؤوسيه وزملائه والمراجعين بلباقة، تنسجم مع متطلبات القيام بالوظيفة العامة، باعتبارها خدمة عامة تقدمها الدولة لمواطنيها.

و-تقديم الاقتراحات التي يراها مفيدة لتحسين أساليب العمل، ورفع مستوى الأداء في الدائرة.

ز-الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات التي تحكم عمل الدائرة، وتحدد نهج عملها والالتزام بها".

ويتضح مما تقدم أن هذه الواجبات لا تخرج في أصلها عن أربعة أمور هي[١]:

---

(١) حبيش ، فوزي ، الموظف العام حقوقه وواجباته،المنظمة العربية للعلوم الإدارية،١٩٨٢م،(ص١٠٦).

أ-أن يراعي الموظف المصلحة العامة في عمله، إذ أن الهدف الأساسي من الوظيفة هو المصلحة العامة دون سواها، لذا فعليه أن يراعيها في كل ما يقوم به من مهام وواجبات وظيفته مبتعداً عن تحقيق مآربه ومصالحه الشخصية.

ب-أن يقوم بتطبيق القوانين والأنظمة الخاصة بأمور الوظيفة التي يقوم بمهامها، ودون مخالفة أو تجاوز، ملتزماً بكل الطرق والإجراءات الشكلية المحددة في القوانين والأنظمة.

ج-أن يخضع للسلطة الرئاسية التي تكون مسؤولة عنه في وظيفته ، ولكن هذه الطاعة تكون وفقاً للقانون وفيما هو مشروع ، فإن تجاوز الرئيسُ المباشرُ له القانونَ وأمَرَهُ بما هو غير مشروع فإن الواجب الوظيفي يحتم عليه أن لا يطيعه ، ولكن هذا ليس على إطلاقه وإنما في حالة تأكده بأن هذا الأمر غير مشروع، وذلك إن كان يخالف نصا قانونيا أو عرفا وظيفيا، وإلا فإن الطاعة واجبة، وذلك للحفاظ على الهيبة الإدارية والحفاظ على المصلحة العامة.

د-أن يؤدي أعمال الوظيفة بدقة و إخلاص ونشاط، وأن يحافظ على أوقات الدوام الرسمي، وأن يخلص في عمله بما فيها تقديم الاقتراحات التي تساعد على تحسين العمل وتطويره، وذلك في ضوء إمكاناته وقدراته.

القسم الثاني : الأمور التي يحظر على الموظف القيام بها:

نصت المادة (٦٦) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه: " يحظر على الموظف تحت طائلة المسؤولية التأديبية الإقدام على أي من الأعمال التالية:

أ-ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن مسبق من رئيسه.

ب-الإفضاء بأي بيانات أو معلومات عن المسائل التي صدر بشأن سريتها تعليمات أو قرارات أو تشريعات خاصة أو يجب أن تظل مكتومة بطبيعتها.

ج-الاحتفاظ لنفسه بأي وثيقة، أو مخابرة رسمية، أو نسخة منها، أو صورة عنها، أو تزويد الصحف والمجلات ووكالات الأنباء بها، أو بأي معلومات عنها، دون أن تكون من

صلاحياته.

د-استغلال وظيفته لخدمة أي أهداف أو مصالح حزبية، أو الاشتراك في أي مظاهرة، أو إضراب، أو اعتصام.

هـ-توزيع أي مطبوعة، أو نشرة سياسية، أو كتابة عرائض، أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الدولة وهيبتها، أو التوقيع عليها.

و-العمل محرراً في مطبوعة دورية، أو مؤقتة، أو الاشتراك بصورة مباشرة، أو غير مباشرة في إدارتها، إلا إذا كانت تصدرها إحدى الدوائر.

ز-استغلال وظيفته لمنفعة ذاتية، أو ربح شخصي، أو قبول هدايا، أو إكراميات، أو منح من أي شخص له علاقة أو ارتباط بالدائرة، أو له مصلحة معها أثناء عمله.

ح-العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء، أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئات العليا والأولى ، وبتصريح من الوزير لموظفي الفئات الثانية والثالثة والرابعة، وذلك تحت طائلة استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة، ويشترط في تطبيق هذه الفقرة ما يلي:

١-أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة، وأن لا تنشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية.

٢-أن لا يكون العمل الإضافي لدى أي جهة أو شركة لها علاقة بالدائرة ".

ويمكن أن نلخص هذه المحظورات بما يلي:

أ-الاشتغال بأمور السياسة المختلفة، من مظاهرات، أو إضرابات، أو اعتصامات، أو توزيع أي مطبوع، أو نشرة سياسية، أو كتابة عرائض، أو رسائل من شأنها النيل من سمعة الدولة وهيبتها، أو التوقيع عليها.

ب-القيام بأي عمل مأجور خارج أوقات الدوام أو أثناءه، إلا إذا كان قد حصل على

إذن من المرجع المختص، ووفق الشروط الخاصة بذلك، أو العمل في مطبوعة دورية أو مؤقتة إلا إذا كانت تصدر عن إحدى الدوائر الرسمية.

ج-ترك العمل أو إيقافه، أو الاحتفاظ بأي وثيقة، أو مخابرة رسمية، أو صورة عنها، أو نشرها دون أن يكون له صلاحية بذلك، أو دون حصول على إذن مسبق من رئيسه.

د-استغلال الوظيفة لمنافعه الشخصية، أو قبول الهدايا والإكراميات من أي شخص كان أثناء أدائه لعمله.

هـ-عدم الإفضاء بأي بيانات، أو معلومات صدر بشان سريتها تعليمات خاصة، وبأي وسيلة كانت.

المطلب الثاني: حقوق الموظف العام في الشريعة والقانون:

بعد بيان الالتزامات الواجبة على الموظف العام، لا بد من بيان حقوق هذا الموظف التي تقابل هذه الالتزامات، سواء في الشريعة أم في القانون.

الفرع الأول : حقوق الموظف العام في الشريعة:

أما الإسلام فنظرته شمولية وعامة، فالإنسان في أصله مكلف بالقيام بواجباته نحو نفسه وأهله ومجتمعه، ومقابل ذلك جعل له حقوقاً لم يصل أي نظام أو تشريع إلى مستوى عدالتها وتطبيقها العملي الحقيقي.

ولما كان الموظف العام جزءاً من هذا المجتمع الإسلامي، فقد حفظ له هذه الحقوق وأضاف لها حقوقاً أخرى، بسبب كونه موظفاً يقوم على مصالح وخدمة المواطنين.

أما حقوقه كمواطن فهي لا تختلف عن حقوق أي مواطن في الدولة، وقد حفظت الدولة الإسلامية لرعاياها الكثير من الحقوق، سواء أكانت سياسية أو عامة، كحق الحياة والتملك والعمل والحرية في حدود الشرع، سواء بالتصرف أو التعبير عن الرأي، وحق المساواة وحق الانتخاب والمشاركة في أمور الدولة عن طريق المشاركة في الشورى والنصح

للامة، وحق مراقبة كل من يتولى شيئاً من أمور المسلمين العامة، وكل هذا في إطار الالـــتزام بأحكام شرع الله أولاً وأخيراً.

والدلائل على كل هذا في تاريخنا المشرق كثيرة ومتنوعة، ولعل حديـــث رســول الله صلى الله عليه وسلم يوضح هذا الأمر وبكل بلاغة وإيجاز حيث قال:" الدين النصيحة، قلنـــا: لمن؟ قال: لله ولرسوله ولأئمة المسلمين وعامتهم"[١]. أما الحقوق التي خص الموظف العام بــها فيمكن إجمالها بما يلي[٢]:

١-تقاضي الأجر: فالمسلم الذي يحبس نفسه لخدمة الناس والقيام على مصالحهم لا بــد وأن يكون له دخل ينفقه على نفسه وعياله، ولما كان من الصعب الجمع بين القيـــام بمصـــالح العامة والسعي لرزق عياله، كان الأولى جعل فرض -راتب-، حتى يتفرغ للقيام بالعمل العـــام الموكول له. وقد روى أنه لما استخلف أبو بكر رضي الله عنه أمر المسلمين ، اصبح غاديـــا إلى السوق ومعه ثياب يتجر بها، فلقيه عمر وأبو عبيده رضي الله عنهما فقال عمر : " كيـــف تصنع هذا وقد وليت أمر المسلمين " فقال أبو بكر :" ومن أين أطعم أهلي ". قـــال:" نفــرض لك"[٣].

وقد وضح ذلك الماوردي حين تكلم عن العطاء بالنسبة للجند فقال:" وأما تقدير العطـاء فمعتبر بالكفاية، حتى يستغني بها عن التماس مادة تقطعه عن حماية البيضة"[٤].

فالعطاء للموظف العام معتبر بالكفاية وذلك تحقيقا لمعنى التعبد، لان في أداء الوظيفـــة بحق قربة إلى الله، فلم يجز له اخذ الأجرة عليها كالصلاة، ولكن جاز له ذلك مع حاجته(٥).

---

(١)مسلم، صحيح مسلم، كتاب الإيمان، باب انه لا يدخل الجنة إلا المؤمنون، (ص٥٤).

(٢)الشباني، الخدمة المدنية، (ص٤٧-٥٧)؛المرصفي، العمل والعمال، (ص٢٠٤-٢٣٥)؛ عساف،د.محمود،المنهج الإسلامي في إدارة الأعمال،مكتبة عين شمس-القاهرة،١٤٠٧هـ-١٩٨٧م، (ص٤٠٨-٤١٠)؛ سليمان، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي ، (ص٢٤١-٢٥٤).

(٣) البيهقي،السنن الكبرى،(ج١٠/١٠٧).

(٤)الماوردي، الأحكام السلطانية، (ص٢٥٦).

(٥)ابن مفلح، برهان الدين إبراهيم بن محمد، المبدع في شرح المقنع، المكتب الإسلامي-بيروت، (ج١٠/١٣).

وقد فصل الفقهاء ذلك بالنظر إلى حاله، فان كان فقيرا فيجوز له أن يأخذ الرزق لانه يعمل للمسلمين، فلا بد من الكفاية ولا كفاية له، فكانت في بيت المال (1).

أما إن كان غنيا، فقد اختلفوا في أخذه الرزق على أقوال:

١-قال البعض: انه لا يحل له أن يأخذ لان الأخذ بحكم الحاجة، ولا حاجة له إلى ذلك(٢).

٢-وقال البعض: إن الأفضل له أن يأخذ، لانه وان لم يكن محتاجا إلى ذلك فربما يجيء بعده قاض محتاج، وقد صار ذلك سنة ورسما، فتمتنع السلاطين عن إبطال رزق القضاة إليهم. فكان الامتناع من الأخذ شحا بحق الغير فكان الأفضل هو الأخذ(٣).

٣-وقال البعض: إن تعين القضاء عليه ووجد ما يكفيه وعياله، فانه لا يجوز له اخذ شيء، لانه يؤدي فرضا تعين عليه وهو واجد الكفاية. أما إن لم يتعين عليه فانه يسن ترك الأخذ إذا كان مكتفيا(٤).

٤-وقال البعض: انه يكره الأخذ على القضاء، وان كان فبقدر شغله(٥).

٥-وقال البعض:انه يجوز الأخذ عليه بكل حال، لان أبا بكر لما ولي الخلافة فرضوا له، ولما روي أن عمر رزق زيدا وشريحا وابن مسعود(٦).

والراجح من هذه الأقوال هو الجواز، وذلك لما روي عن النبي صلى الله عليه وسلم

---

(1)الكاساني، علاء الدين أبي بكر بن مسعود، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، دار الكتب العلمية-بيروت، ط(٢)، ١٤٠٦هـ-١٩٨٦م، (ج٧/١٣)؛ الخطيب الشربيني، مغني المحتاج، (ج٤/٣٨٩)؛ابن مفلح، المبدع، (ج١٠/١٣).

(٢)الكاساني، بدائع الصنائع، (ج٧/١٤)؛ابن مفلح، المبدع، (ج١٠/١٣).

(٣) الكاساني، بدائع الصنائع، (ج٧/١٤).

(٤) الخطيب الشربيني، مغني المحتاج، (ج٤/٣٨٩).

(٥)ابن قدامة، المغني، (ج٩/٣٧).

(٦) الخطيب الشربيني، مغني المحتاج، (ج٤/٣٨٩)؛ ابن قدامة، المغني، (ج٩/٣٧)؛ ابن مفلح، المبدع، (ج١٠/١٣)؛ ابن حزم، أبو محمد علي بن احمد بن سعيد، المحلى بالآثار، دار الكتب العلمية-بيروت، (ج٨/٥٣٦).

من فرضه لعماله، وما ورد عن الصحابة من فرضهم لأبي بكر، وما فعل عمر من فرضه لقضاته وعماله، وأمره لهم بالفرض لكل من يولى.

ولان بالناس حاجة إلى ذلك، ولو لم يجز فرض الرزق لتعطلت وضاعت الحقوق(1).

"والكفاية معتبرة من ثلاثة اوجه:

١-عدد من يعوله من الذراري والمماليك.

٢-عدد ما يرتبط به من الخيل والظهر.

٣-الموضع الذي يحله في الغلاء والرخص.

ويعرض حاله في كل عام فان زادت رواتبه الماسة زيد، وان نقصت نقص"(٢).

فهذا يوضح أن أحوال الموظف لها دور في تحديد مقدار كفايته، فان نقصت نقص العطاء، وان ازدادت زيد العطاء، وبالمقدار الذي تتحقق فيه كفايته ومن يعول.

وقد كان المسلمون يسمون هذا الأجر بالعمالة: وهي رزق العامل(٣).

٢-الإجازات: لم يعزل الإسلام الموظف العام عن مجتمعه أو أهله، ولم يغفل عن حقه في أن يأخذ قسطاً من الراحة، فإن طبائع الناس وطاقاتهم محدودة، ولا بد من تجديدها بين الحين والآخر، وإلا فإن النفس تمل وتضعف همتها ويقل نشاطها، لذلك فقد شرع الإسلام مبدأ تقسيم وقت المسلم إلى مختلف جوانب حياته، وراعى ذلك في حق من يوليه أمراً من أمور العامة، فجعل للعمل وقته وللأهل وقتهم وللنفس وقتها.

وقد قال رسول الله صلى الله عليه وسلم :" روحوا القلوب ساعة بعد ساعة فإن القلوب إذا كَلّتْ

---

(1)الشيخ نظام، الفتاوي الهندية وبهامشه فتاوي قاضيخان والفتاوي البزازية، دار صادر-بيروت، ١٤١١هـ-١٩٩١م، (ج٣/٣٢٩)؛ ابن قدامة، المغني، (ج٩/٣٧).

(٢)أبو يعلى الفراء، الأحكام السلطانية، (ص٢٧١-٢٧٢).

(٣) الكتاني،محمد عبد الحي،نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية،دار الأرقم-بيروت،ط(٢)، (ج٢/١١١).

عميت"(1). وقد سئل ابن تيمية عن فقيه منزل في مدرسة، ثم غاب مدة البطالة، فهل يحل منعه من الجامكية(2)، أم لا؟ فأجاب: إذا لم يغب شهر البطالة فانه يستحق ما يستحقه الشاهد، لا فرق في اشهر البطالة بين أن يكون البطال شاهدا أو غائبا(3).

وجاء عن ابن عابدين:" انه لو قال الواقف: يعطى المدرس كل يوم كذا، فينبغي ان يعطى ليوم البطالة المتعارفة بقرينه ما ذكره في مقابله من البناء على العرف، فحيث كانت البطالة معروفة في يوم الثلاثاء والجمعة، وفي رمضان والعيدين، يحل الأخذ"(4).

ووجه الدلالة: ان العلماء سموا الإجازة بالبطالة، وهي لا تعتبر من الغياب بسل هي حق له، ويأخذ اجره فيها كاملا، مثله مثل من شهدها.

3-تكليف الموظف العام بما يناسبه من العمل: فلا يعقل أن يكلف الإنسان بما لا يطيقه، ولا يستطيع القيام به، لذلك فقد اسقط الإسلام الصلاة قائما على من لا يستطيع القيام مثلا بأن يصلي قاعدا. لذلك وضع العلماء للعمل الذي يتقلده العامل شروط هي:

أ-تحديد الناحية -البلد- بما تتميز به عن غيرها.

ب-تعيين العمل الذي يختص بنظره فيها: من جباية، أو خراج، أو عشر.

ج-العلم برسوم العمل وحقوقه على تفصيل ينتفي عنه الجهالة، فان استكملت هذه الشروط في العمل، صح التقليد ونفذ(5).

---

(1)الشيباني،عبد الرحمن بن علي،تمييز الطيب من الخبيث فيما يدور على السنة الناس من الحديث،دار الكتاب العربي-بيروت،(ص85).

(2)كلمة فارسية من (جامه)، بمعنى اللباس، وفي الاصطلاح: الجراية الشهرية تعطى من غلة الوقف، فهي من باحية اجر ومن ناحية منحة. الخطيب الشربيني، مغني المحتاج، (ج2/535).

(3)ابن تيمية، أبو العباس احمد بن عبد الحليم، الفتاوي، مكتبة ابن تيمية، (ج31/21).

(4)ابن عابدين، محمد أمين، حاشية رد المحتار على الدر المختار، دار الفكر-بيروت، ط(2)، 1386هـ، (ج4/372).

(5)الماوردي، الأحكام السلطانية، (ص261)؛ أبو يعلى الغراء، الأحكام السلطانية، (ص277).

وقد بين الله ذلك حيث قال:" لا يكلف الله نفسا إلا وسعها"[1]، فالنفس لها طاقة محـــددة لا يمكن أن تتجاوزها، وهذه من طبيعة البشرية التي خلقها الله، فالقدرة المطلقة لله وحده جلــت قدرته ، وقد فاوت بين البشر في هذه القدرة والطاقة، فكان لزاما بأن لا يكلف الإنســان فــوق طاقته، لذلك يجب أن تكون مهام وواجبات الوظيفة وأحكامـــها محـــددة، ومعلومــة للمولـــي والمولى.

٤-الترقية: وقد فهم المقصود منها فيما مضى أنها: انتقال الموظف العام من الوظيفـــة التي يشغلها إلى وظيفة أعلى منها. وقد عرف الإسلام هذا الأمر منذ زمنه الأول، فكان المــرء يولى أمرا ثم يولى بعد فترة أعظم منه، رابطا ذلك بالصلاحية والكفاءة، فالترقيـــة فـــي نظــر الإسلام تعد حافزا قويا للموظف على العمل وزيادة الإنتاج، نظرا لما يترتب عليها من زيـــادة في الأجر وعلو في القدر. وذلك تحقيقا لقوله تعالى:" للذين احسنوا الحسنى وزيادة" (٢).

وقوله تعالى:" واما من آمن وعمل صالحا فله جزاء الحسنى"(٣).

فالواضح أن الموظف إذا ظهرت كفاءته وقدرته على القيام بما هو أعظم من عملـــه، فإن الواجب يفرض أن ينقل ويرقى، وهذا ما يعرف في الإسلام بمعرفة الاصلح والأكفـأ فـــي التعيين(٤).

يقول الماوردي : "أن يكون سبب العزل فضل كفايته وظهور الحاجة إليه فيمـــا هــو أكثر من عمله فهذا أجمل وجوه العزل ، وليس بعزل في الحقيقة وإنما هو نقل من عمل إلـــى عمل أجل منه ، فصار بهذا زائدا في الرتبة"[٥] .

٥-الراتب التقاعدي : فالموظــف الذي يفني شبابه في خدمـــة الدولة ومصالحها لا بد

---

(١)سورة البقرة ، آية (١٨٢).

(٢)سورة يونس، آية (٢٦).

(٣)سورة الكهف، آية (٨٨).

(٤)ابن تيمية، السياسة الشرعية، (ص٢١).

(٥)الماوردي،أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب،الوزارة:أدب الوزارة،دار الجامعات المصرية- الإسكندرية، ط(١)،١٣٩٦هـ-١٩٧٦م،(ص١٢٣).

وان يأتي يوم ويصبح كبيرا في السن لا يقوى على القيام بأعباء هذه الوظيفة، ولا بد من عزله كما لا بد من جعل راتب له يساعده على العيش بقية حياته ، أو ذلك الذي قد يفقد حياته أثناء الوظيفة ،من أين سيقتات أهله بعده ؟ لهذا ظهر في الإسلام ما يعرف في زماننا بالراتب التقاعدي.

يقول الماوردي: "واختلف الفقهاء في استبعاد نفقات ذريته من عطائه في ديوان الجيش على قولين: أحدهما أنه قد سقطت نفقتهم من ديوان الجيش لذهاب مستحقه ويحالون على مال العشر والصدقة ، والقول الثاني : انه يستبقى من عطائه نفقات ذريته ترغيبا له في المقام وبعثا له على الإقدام "(١).

ومن الملاحظ أن الجندي الذي يقتل أو يموت يكون لأهله من بعده راتبا، يسمى في الإسلام بالعطاء أو الرزق، وفي زماننا بالراتب التقاعدي للورثة.

ولم يقتصر الأمر على ذلك بل جعل عطاء لمن يحال على التقاعد بسبب الكبر في السن، يقول الماوردي :" واختلف الفقهاء في سقوط عطائه إذا حدثت به زمانة (٢)،على قولين: أحدهما يسقط لأنه في مقابل عمل قد عدم، والقول الثاني:انه باق على العطاء ترغيبا في التجند والارتزاق"(٣) .

وقد سبق الإسلام بهذا كثير من الأمم، بل قد يكون أول من شرع هذا الأمر ولفت أنظار الأمم إليه.

الفرع الثاني: حقوق الموظف العام في القانون:

أولا: الحقوق المالية:

لما منع القانون الموظف العام من العمل في أي وظيفة حرفية أخرى، فانه الزم الدولة

---

(١)الماوردي،الأحكام السلطانية،(ص٢٥٧)؛ أبو يعلى الفراء، الأحكام السلطانية، (ص٢٧٢).

(٢) الزمانة:وهي أن يضعف الإنسان بكبر سن، أو مداومة علة.

(٣)الماوردي،الأحكام السلطانية، (ص٢٥٧-٢٥٨).

مقابل ذلك بدفع بدل مالي هو الراتب وتوابعه، وذلك حسب المؤهل والخبرات ونوعية الوظيفة وبما يتناسب وقدرها. وهذه الحقوق المالية هي:

١-الراتب: وهو المقابل المالي الذي يتقاضاه الموظف العام من الدولة كل شهر لقاء الأعمال التي يقوم بها[١].

ويسمى هذا في عرف الخدمة المدنية بالراتب الأساسي، وقد نصت الفقرة (أ) من المادة (٢٦) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك حيث بينت لكل فئة ودرجة وسنة خدمة ما يقابلها من راتب، وبشكل مفصل ولجميع وظائف الدولة المختلفة.

٢-العلاوات: وهي مبالغ إضافية تدفع للموظف شهريا حيث تتنوع وتتعدد فمنها: العائلية ، وهذه لا تدفع إلا لمن يكون متزوجا، عن زوجته وأولاده إن وجدوا، وعلاوة أساسية، وهذه من باب تحسين المعيشة للموظف، وهي تتناسب مع فئة الموظف ودرجته، وعلاوة إضافية، إذا كانت طبيعة الوظيفة فيها شيء من الصعوبة، وتسمى بعلاوة صعوبة العمل، أو كان الموظف يقوم بالخدمة في منطقة بعيدة أو نائية، وهي ما يعرف بعلاوة موقع العمل -المناطق النائية-. وقد نصت المواد من (٣١-٣٧) من نظام الخدمة المدنية على هذه العلاوات المختلفة.

٣-المكافآت والحوافز: وهذه لا تعتبر من الراتب الأصلي، ولكنها طارئة، وهي تختص بالموظفين الذين يقدمون أشياء جليلة، تخدم الوظيفة التي يقومون بها، كأن يقدم الموظف براءة اختراع أو يقدم دراسة أو مؤلف حول وظيفته، أو يحقق إنجازا يترتب عليه وفر في النفقات العامة، أو رفع مستوى الأداء في الدائرة بعد تطبيقه، أو كان تقديره السنوي عاليا يستحق عليه المكافأة، ويمنح بناء عليها مكافأة شهرية بنسبة معينة ودائمة، أو تعطى له بشكل كامل ومرة واحدة، وقد نصت المواد (٣٨-٣٩) من نظام الخدمة المدنية على هذه المكافآت والحوافز.

---

(١)بطارسة ، سليمان سليم ، نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية، النظرية والتطبيق، ط(١)،١٩٩٧م،(ص ١٩٥).

٤-الراتب التقاعدي: وهو راتب يفرض للموظف الذي تنتهي علاقته بالوظيفة بعد خدمته فيها لمدة زمنية معينة مقدرة في القانون، وذلك ليتمكن من العيش الكريم بعد أن يبلغ من العمر سنا كبيرة، أو يكون قد مضى على خدمته مدة معينة تجيز له الدولة طلب التقاعد إذا ما بلغها، وقد أولى المشرع الأردني هذا الأمر الاهتمام البالغ وأصدر قوانين خاصة بذلك، وهي قانون التقاعد المدني، وقانون مؤسسة الضمان الاجتماعي.

ثانيا: الحقوق الوظيفية:

ويقصد بها الامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام والتي يستمدها من مركزه النظامي[1].

وقد نص نظام الخدمة المدنية على هذه الحقوق وهي:

أ-الإجازات: تعد الإجازات من الحقوق الرئيسية في حياة الموظف الوظيفية ولا يجوز حرمانه منها بأي شكل من الأشكال. إلا أن للإدارة أو لرئيسه المباشر تنظيم هذا الحق، وذلك حفاظاً على حسن سير المرفق العام، فيجوز لرئيسه رفض الإجازة في وقت ما، إلا أن هذا الحق لا يسقط فيستطيع الموظف أخذه في الوقت المناسب لذلك.

وتتنوع الإجازات التي يستحقها الموظف ما بين الإجازة السنوية، والعرضية، والمرضية، وإجازة الأمومة، وإجازة الحج، و إجازة دراسية، و إجازة دون راتب، وعلاوات في بعض الحالات الخاصة، وقد بينت المواد من (٩٧-١٢٣) من نظام الخدمة المدنية كل هذه الإجازات، وشروط كل واحدة منها، ومدتها، وكل ما يلزم لها.

ب-الترقية والترفيع: ويقصد بها إسناد وظيفة جديدة إلى الموظف تكون ذات مستوى وظيفي أعلى من وظيفته الحالية من حيث المسؤوليات والواجبات والصلاحيات[2]،

---

(١)شطناوي،علي خطار،دراسات في الوظيفة العامة،مطبعة الجامعة الأردنية-عمان،١٤١٩هـ-١٩٩٨م، (ص١٩).

(٢)حبيش،فوزي،الموظف العام: حقوقه وواجباته، (ص٨٣).

أو انتقاله من درجة إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية[1].

ومن الملاحظ على هذه الحقوق أنها من النوع المادي، أما الحقوق المعنوية كالتدخل في أمور السياسة، والانتماء إلى الأحزاب، وحرية التعبير، وانتقاد السياسة الحكومية، وغير ذلك من الحقوق، فإن التشريع لا يسمح فيها، وقد بينت ذلك في معرض الحديث عن الواجبات والمحظورات.

المبحث الثالث: طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة:

لقد ظهرت نظريات متعددة تحدد نوع العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالدولة، وتختلف طبيعة هذه العلاقة حسب نظرة الدولة في مدى حقوق أفرادها، فالمدرسة الأمريكية التي تعتمد على الحرية المطلقة للفرد، وان مصلحته تتساوى مع مصلحة الدولة ، جعلت العلاقة بين الدولة والموظف العام علاقة تعاقدية تتم بين الطرفين برضاهما وحسب العقد الذي يتم بينهما، وهو ما يعرف بالعقد المدني. فالموظف العام يتفاوض مع الدولة ويبدي ما يرغب به ويتم بعد الاتفاق بينهما توقيع العقد، فان كان العمل المنوط بالموظف العام أداؤه عملا قانونيا، تكون العلاقة قائمة على أساس عقد وكالة، ويكون العقد عقد إجارة إذا كان العمل المنوط به عمل مادي، فتكون هنا الدولة كأي رب عمل عادي دخل في علاقة تعاقدية مع أحد الأفراد للعمل لحسابه(٢).

ويظهر الفرد هنا كند للدولة في التعاقد، وليس لمصلحته أولوية كما ليس لمصلحة الدولة أولوية إذا ما تعارضا، ولذلك عرفت الوظيفة العامة في هذا النظام بأنها: " مجموعة واجبات ومسؤوليات، تحددها سلطة تشريعية، وعلى من يشغلها أن يكرس وقته كله أو بعضه حسب الظروف، للقيام بتلك الواجبات ليحصل على ما يقابلها من حقوق(٣).

أما المدرسة الأخرى وهي الأوروبية أو الفرنسية، فقد حفظت للفرد حريته، ولكن هذه

([1])شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، (ص١٢٧).
(٢)الجمل،محمد حامد،الموظف العام: فقها وقضاء،دار الفكر الحديث-مصر،ط(١)، ١٩٥٨م، (ج١/٧٣-٧٤).
(٣)حبيش، الموظف العام، (ص١٣).

الحرية تتوقف إذا ما تعارضت مع المصلحة العامة أو مصلحة الدولة، فمصلحة الدولة مقدمة على مصلحة الفرد، فالموظف لا يعتبر ندا للإدارة العامة، لذلك جعلوا للوظيفة العامة كيان خاص قائم بذاته يختلف عن سائر الوظائف في القطاع الخاص، وهي تخضع لقانون خاص، ذي طبيعة خاصة، تنشأ نتيجة علاقة خاصة، سميت بالعلاقة اللائحية أو التنظيمية(١).

وقد عرفت الوظيفة العامة بأنها: عمل دائم في خدمة مرفق عام، تديره الدولة، أو أحد أشخاص القانون العام(٢).

وقد اخذ بهذا المشرع الأردني، ويتضح هذا من خلال تعريفه للوظيفة العامة في لفقرة (ب) من المادة (٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني. حيث نصت على أن " الوظيفة العامة هي: مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها، بمقتضى أحكام هذا النظام، أو أي تشريع آخر، أو أي تعليمات أو قرارات إدارية، وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات، وما يترتب عليها من مسؤوليات ".أما النظرة الإسلامية لطبيعة العلاقة التي تربط بين الدولة والموظف، فهي مختلفة عن هذه النظريات، إذ أنها تحترم الحرية الفردية للموظف، وفي نفس الوقت تجعل المصلحة العامة للدولة مقدمة على المصلحة الخاصة للفرد، وفي هذا المعنى يقول ابن عبد السلام:" أن اعتناء الشرع بالمصالح العامة أوفر واكثر من اعتنائه بالمصالح الخاصة"(٣)، ويقول أيضا:" لا ترجح مصالح خاصة على مصالح عامة"(٤).

فالمصلحة الفردية لا تعتبر ندا للمصلحة العامة ولا تساويها بحال، لذلك إذا تعارضت هذه المصالح فان المصلحة العامة تقدم على المصلحة الفردية، ولكن بشروط(٥):

١-السعي للتوفيق بين مقتضيات كل منهما ما أمكن، دون اللجوء إلى إهدار المصلحة

---

(١)الجمل، الموظف العام، (ج١/١١٠)؛ حبيش، الموظف العام، (ص٦).

(٢) الجمل، الموظف العام، (ج١/٢٥).

(٣)ابن عبد السلام، أبو محمد عز الدين عبد العزيز، قواعد الأحكام في مصالح الأنام، دار المعرفة-بيروت، (ج٢/٧٥).

(٤)المرجع السابق، (ج٢/١٦٢).

(٥)سليمان، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، (ص١١٩).

الخاصة بشكل كلي.

٢-تقديم مقتضيات المصلحة العامة على مقتضيات المصلحة الخاصة إذا تعذر التوفيق بينهما، مع ضمان الضرر الذي يلحق بالفرد من جراء ذلك، إلا إذا كان الفرد هو الذي تسبب في صنع هذا التعارض باعتدائه وتجاوزه.

فان لم تتعارض هذه المصالح، ولم يقع إضرار بالآخرين اعتداء أو تعسفا، فلا يجوز للسلطة أن تتدخل في حقوقه وحرياته تقييدا أو إهدارا، لان الله المانح للحقين العام والخاص لا يقصد من تقديم المصلحة العامة عند التعارض تعبيد الفرد للجماعة واذابة شخصيته فيها، وانما يريد فقط أن تكون حركة الفرد اجتماعية ،تراعي الآخر فردا كان أو جماعة،وتمتنع عن الإضرار به بقصد أو بغير قصد(١).

ومن الأدلة على هذا، ما فعله النبي صلى الله عليه وسلم عندما هاجر إلى المدينة المنورة مع الغلامين الأنصاريين، حيث تملك الأرض المملوكة لهما لمصلحة المسلمين ليبني عليها مسجدا ونقدهما ثمنها(٢).

ومع هذا فان الفقهاء المسلمين اثبتوا أن العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، هي علاقة تعاقدية وليست لائحية، واقوال العلماء التي تثبت هذا كثيرة منها :

قول أبو يعلى الفراء عن الوزارة :" ويفتقر تقليده إلى لفظ الخليفة، لأنها ولاية تفتقر إلى عقد، والعقود لا تصح إلا بالقول "(٣).

وقول الماوردي عن ولاية القضاء :" وولاية القضاء تنعقد بما تنعقد به الولايات... فإذا صحت عقدا ولزوما بما وصفنا، صح فيها نظر المولي والمولى كالوكالة، لانهما معا استنابة"(٤).

---

(١)سليمان، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، (ص١١٩).

(٢)البخاري، الصحيح، (٣٩٠٦).

(٣)أبو يعلى الفراء، الأحكام السلطانية، (ص٣٥).

(٤)الماوردي، الأحكام السلطانية، (ص٨٩).

ولما ثبتت أنها علاقة تعاقدية، فهل هي عقد وكالة؟ أم عقد إجارة؟ أم غير ذلك؟

لقد بين العلماء أن هذه العلاقة التعاقدية بين الموظف والدولة فيها معنى الوكالـــــة، إلا أنها تخالفها من وجوه(١):

١-أن الموظف العام ناظر في حق غير المولي، فهو ناظر في مصـــــالح المســلمين، والمولي نائب عنهم في التولية فقط، أما الوكيل فهو ناظر في حق الموكل.

٢-أن موت الإمام المولي لا يوجب عزل الموظف العام، وموت الموكل موجب لعـزل الوكيل.

فمعنى الوكالة هنا موجود ويحتاجها العقد، وذلك حتى يكون للموظف سلطة في عملــه، بحيث يأمر وينهى ويكره غيره، كما انه ضروري للدولة وذلك حتى تتمكن من عزل الموظــف العام إذا ما اقتضت المصلحة العامة ذلك، فلو لم يكن فيها هذا المعنى لما جاز لـــهم عزلـــه إلا بانتهاء العمل المعقود عليه(٢).

أما كون العلاقة عقد إجارة فانه يحتمل معناها، وقد نقل هذا عن بعض العلمـــــاء مـــن ذلك:

قول الماوردي:" من يرتزق على عمل مستديم، ويجري رزقه مجرى الإجارة "(٣).

وقول الشربيني عما يكون للموظفين من عطاء:" فهم بمنزلة الأجراء"(٤).

إلا أن هذا العقد يخالف عقد الإجارة من وجوه عديدة منها:

١-أن تقدير المدة والعمل في عقد الإجارة ضروري فان جهل أحدهما بطلت الإجـــارة ولم تصح، أما العقد بين الدولة والموظف العام فانه إذا جهلت المدة أو العـــمل بان كان العقد

---

(١)الماوردي، أدب القاضي، (ج٢/٤٠٠-٤٠١).
(٢)سليمان الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، (ص١٤١).
(٣)الماوردي، الأحكام السلطانية، (ص٢٥٣).
(٤)الخطيب الشربيني، مغني المحتاج، (ج٤/٢٢٠).

مطلقا، فانه يجوز العقد ويقع صحيحا، ومن ذلك قول الماوردي :" أن يكون التقليد مطلقا فلا يقدر بمدة ولا عمل، فيقول فيه قد قلدتك خراج الكوفة أو أعشار البصرة أو حماية بغداد، فهذا تقليد صحيح وان جهلت مدته، لان المقصود منه الإذن بجواز النظر، وليس المقصود منه اللزوم المعتبر في عقود الاجارات" ([1]).

٢-إن عقد الوظيفة العامة قد يكون بإرادة منفردة، هي إرادة الدولة، وذلك كان تتعين الولاية على ذلك الشخص، بان لا يتوفر المؤهل الكفء غيره، فيكون هنا العقد لازما من قبله ويجبر عليه، ولا يكون له حق الاختيار، يقول الخطيب الشربيني :" للقاضي وان وجد كفايته، اخذ كفايته وكفاية عياله مما يليق بحالهم من بيت المال ليتفرغ للقضاء، إلا أن يتعين للقضاء ووجد ما يكفيه وعياله، فلا يجوز له اخذ شيء ، لانه يؤدي فرضا تعين عليه"([2]).

أما عقد الإجارة فلا ينعقد إلا بتراضي واختيار الطرفين وبالإيجاب والقبول.

وهنالك فروق أخرى عديدة بين عقد الوظيفة وعقد الإجارة إلا أن الذي ذكر يوضح الغرض المراد. لذا فإننا نستطيع أن نبين أن العلاقة التعاقدية بين الدولة والموظف العام ليست وكالة، وان كان فيها معناها. وليست إجارة وان كان فيها معناها، بل هي عقد خاص له سمته الخاصة، نستطيع أن نسميه بعقد الأرزاق كما كان بعض القدماء يسمونه، يقول الماوردي: "من يرتزق على عمل مستديم، ويجري رزقه مجرى الإجارة"([3]).

وقد وضح الجويني هذا عند حديثه عن المصاريف التي ينفقها الإمام من بيت المال حيث قال :" والصنف الثاني: أقوام يبغي الإمام عليهم كفايتهم ويبدأ عنهم بالمال الموظف لهم حاجتهم، ويتركهم مكفيين ليكونوا متجردين لما هم بصدده من مهم الإسلام وهؤلاء صنفان: أحدهما: المرتزقة، وهم نجدة المسلمين وعدتهم ووزرهم، وشوكتهم... ثانيهما: الذين انتصبوا لإقامة أركان الدين، وانقطعوا بسبب اشتغالهم واستقلالهم بها عن التوسل إلى ما يقيم أودهم،

([1])أبو يعلى الفراء، الأحكام السلطانية، (ص٢٧٨).

(٢) الخطيب الشربيني، مغني المحتاج، (ج٤/٣٨٩).

(٣) الماوردي، الأحكام السلطانية، (ص٢٥٣).

وسد خلتهم... وهؤلاء هم: القضاة، والحكام، والقسام، والمفتون، والمتفقهون، وكل من يقوم بقاعدة من قواعد الدين يلهيه قيامه عما فيه سداده وقوامه"(١).

فكل هذه النصوص وغيرها تبين أن العلاقة التعاقدية التي تربط الدولة بالموظف العام ما هي إلا علاقة تعاقدية بعقد خاص سمي قديما بعقد الإرزاق، ويمكن أن يسمى الآن بأي اسم نريد كعقد الوظيفة العامة، أو عقد خدمة مدنية.

المبحث الرابع : المقصود بانتهاء خدمة الموظف :

إن طبيعة العلاقة النظامية التي تربط الموظف بالدولة، تفرض أن لا تكون هذه العلاقة أبدية، لان الدولة في تعيينها الأكفأ تسعى دوما إلى تحصيل أكبر قدر من الفائدة والمنفعة للمجتمع، لتصل به إلى أعلى درجات الرقي والاستقرار والراحة(٢).

وهذا لا يتم إلا ببذل أقصى طاقات الجهد والعمل، والتي هي من صفات الشباب اكثر من غيرهم ، لذا فان الموظف إذا ما بلغ سن الشيخوخة فان جهده وطاقته تصبح اقل بكثير مما كانت عليه، وهذا سينعكس سلبا على العمل الذي يقوم به، لذلك كان لا بد من تنحيته عن عمله ليتسنى للدولة وضع شخص مكانه يقوم بأعباء الوظيفة حسب ما تحتاج إليه، لذلك أخذت الدول بسن تشريعات تبين طرق وحالات إنهاء هذه العلاقة بين الموظف والدولة(٣).

وهنا لا بد من بيان المقصود بانتهاء الخدمة قبل بيان حالاتها ، حيث يتطلب ذلك بيان المعنى اللغوي ومن ثم بيان المعنى الاصطلاحي .

أما اصل كلمة الانتهاء في اللغة(٤) : من نهى ينهي نهيا ، فانتهى وتناهى : كفَّ ، ومنها النهية والنهاية : وهي غاية كل شيء وآخره ، وذلك لان آخره ينهاه عن التمادي

---

(١)إمام الحرمين الجويني، أبو المعالي عبد الملك بن عبد الله ، غياث الأمم في التياث الظلم، دار الدعوة – الإسكندرية،(ص١٨٠-١٨١).

(٢) القبيلات،حمدي سليمان،انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب" دراسة مقارنة"،دار وائل للنشر– عمان،ط(١)،٢٠٠٣م،(ص١٢).

(٣)المرجع السابق، (ص١١).

(٤)ابن منظور، لسان العرب، (ج١٥/٣٤٤).

فيرتدع، وانتهى الشيء وتناهى ونهي : بلغ نهايته والإنهاء : الإبلاغ ويقال نهى الرجل من اللحم وانهى : إذا اكتفى منه وشبع ، كما يقال نهاك من رجل أي كافيك من رجل، بمعنى : حسب ، ويقال : طلب حاجة حتى أنهى عنها أي : تركها ظفر بها أو لم يظفر .

ومن المعاني التي تحتملها أيضا الانقضاء[1] . وهي من قضى وهي في اللغة على ضروب كلها ترجع إلى معنى انقطاع الشيء وتمامه. ومنها سمي القاضي بذلك ، قال أهل الحجاز: القاضي معناه في اللغة القاطع للأمور المحكم لها، والانقضاء: ذهاب الشيء وفناؤه.

ويتضح من هذا أن المقصود بالانتهاء في اللغة: هو بلوغ الشيء إلى آخره، وهو ضمنا يعني ذهاب الشيء أو فناءه، وهي الرابطة النظامية التي تربط الموظف بالدولة.

أما المقصود بانتهاء الخدمة في الاصطلاح، فيمكن تعريفها بأنها: انفصام عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف والإدارة[2]، بإحدى الطرق المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية الأردني .

وهي محددة في الفقرة (أ) من المادة (١٥٨) منه ، حيث نصت على انه : " تنتهي خدمة الموظف في أي من الحالات التالية :

١-قبول الاستقالة .

٢-فقد الوظيفة .

٣-عدم اللياقة الصحية .

٤-الاستغناء عن الخدمة .

٥-العزل من الوظيفة .

٦-بلوغ السن القانونية لانتهاء أو إنهاء الخدمة على أن تراعي أحكام قانون التقاعد .

---

(1)ابن منظور ،لسان العرب،(ج١٥/١٨٦).

(٢)القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية، (ص٢٢).

٧-فقد الجنسية الأردنية .

٨-إلغاء الوظيفة والتسريح .

٩-الإحالة على التقاعد .

وسوف يتم بيان كل حالة من هذه الحالات في موضعه من هذه الدراسة، وقد عـــرف الإسلام هذا الأمر منذ بدايته وتحت مسميات مختلفة مثل الإقالة والعزل، وتعتبر الثانيـــة هـــي الأساس في إنهاء خدمات العمال والولاة في الإسلام رغم أن أسبابه تتعدد .

والعزل في اللغة : التنحية ، يقال عزلته ، أي بعدته ونحيته[1] .

وفي الاصطلاح الشرعي : هو تنحية النائب أو الوكيل وإخراجه عما له من الحكم[2].

ويلاحظ أن انتهاء خدمة الموظف هي في أصلها عزل لـــه، لأن كـــل الطـــرق التـــي تنـــتهي بها خدمة الموظف المذكورة في القانون، لا تكون إلا بقرار من المرجـــع المختـــص، وبالتالي فهي لا تختلف عن العزل في الإسلام في شيء. وسيتضح ذلك في موضع كل واحـــدة من هذه الطرق إن شاء الله.

---

(1)د.إبراهيم أنيس وآخرون،المعجم الوسيط،(ج٢/٥٩٩).

(٢) المناوي،محمد عبد الرؤوف،التعاريف،دار الفكر المعاصر،دار الفكر-بيروت، دمشق،ط(١)، ١٤١٠هـ، (ج١/٥١٣).

الفصل الأول: انتهاء خدمة الموظف العام بسبب طلب الموظف نفسه

تجيز تشريعات الخدمة المدنية للموظف العام أن يتقدم للمرجع المختص بطلب إنهاء خدمته في المؤسسة أو الدائرة التي يعمل بها إذا رأى في ذلك تحقيقاً لمصلحته الشخصية ويكون ذلك في ثلاث حالات:

الحالة الأولى: الاستقالة.

الحالة الثانية: طلب الإحالة على التقاعد.

الحالة الثالثة: طلب الإحالة على الاستيداع.

ولكل واحدة من هذه شروط خاصة بها يجب أن تتوفر فيها حتى يتمكن المرجع المختص من الموافقة عليها، ولهذا قسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث يمثل كل مبحث حالة من الحالات السابقة.

المبحث الأول: الاستقالة:

لقد بين المشرع الأردني أن للموظف العام الحق بالتقدم بطلب الاستقالة لكنه وضع لذلك شروط وإجراءات يجب توفرها في ذلك الطلب، حتى ينظر فيه، مع احتفاظ المرجع المختص بحقه بقبول الاستقالة أو رفضها تبعاً لمقتضيات المصلحة العامة، ولذلك وقبل بيان حكم الشرع في الاستقالة فإنه من الأولى بيان مفهومها وشروطها ولهذا قسمت المبحث إلى ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: معنى الاستقالة:

الاستقالة في اللغة من قَالَ- قَيْلا ومنها استقال: طلب أن يُقَال، ويقال أيضا: استقال عمله: طلب أن يعفيه منه، واستقالني: طلب ليّ أن أقيله، وتقايل البيعان: تفاسخا صفقتهما[1].

أما في الاصطلاح فقد عرفها الدكتور ماهر الجبوري بأنها:" إبداء الموظف رغبته

---

(1) ابن منظور، لسان العرب (ج١١/٥٧٩)، أنيس وآخرون، المعجم الوسيط، (ج٢/٧٧٠).

بترك العمل الوظيفي نهائياً ولا يتم إلا بموافقة الإدارة "(١).

كما عرفها الدكتور أحمد الغويري بأنها:" تصرف من جانب واحد (من جانب الموظف) يستوجب الشرط الموقف وهو موافقة الإدارة "(٢).

كما عرفها الدكتور حمدي القبيلات بأنها:" الطلب الخطي الصريح الذي يتقدم به الموظف العام إلى الإدارة طالباً إنهاء خدماته ولا ينتج هذا الطلب أثره القانوني إلا بموافقة الإدارة على إنهاء خدمات هذا الموظف "(٣).

ويعد التعريف الأخير أكثر هذه التعاريف شمولاً ووصفاً لعملية الاستقالة إذ أنه يبين في ثناياه شروط طلب الاستقالة كما نص عليها نظام الخدمة المدنية الأردني.

وقد عرفت الشريعة ذلك من قبل، وتحدث الفقهاء عن الاعتزال وهو طلب العزل من الشيء كالعمالة أو الإجارة أو غيرهما(٤).

كما تأتي تحت باب طلب الإقالة وهي في اللغة رفع و إسقاط وفي الشرع عبارة عن طلب رفع العقد(٥).

وقد أشار كثير من الفقهاء إلى ذلك عند حديثهم عن حكم عزل الإمام وحكم عزل القاضي وغيرهما نفسه، يقول الماوردي:" أن القاضي إذا عزل نفسه، لا ينعزل إلا بعلم من قلده، فلا يكون عزله لنفسه عزلاً، بل هو استعفاء فيعفى، لان العزل يكون من المولي وهو لا يجوز أن يولي نفسه، فلم يجز أن يعزلها " (٦) . فهذا النص يبين أن عزل القاضي نفسه هو أصلا طلب العزل، وهذا ما يعرف بطلب الاستقالة في عصرنا فهي تحتوي على معنى الرفع

---

(١)الجبوري،الدكتور ماهر صالح،القرار الإداري بغداد،١٩٩١م،(ص١٣٤).
(٢)الغويري،الدكتور احمد عوده،قضاء الإلغاء في الأردن،ط(١)،١٩٩١م،(ص١٣٦).
(٣)القبيلات،انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب،(ص١٧٣).
(٤)المناوي، التعاريف، (ج١/٧٥).
(٥)القونوي، قاسم بن عبد الله بن أمير علي ، أنيس الفقهاء،دار الوفاء،جدة،ط(١)،١٤٠٦هـ.
(٦)الماوردي، أدب القاضي، (ج٢/٤٠٢).

وهو: طلب رفع الاتفاق بين الدولة والموظف العام.

المطلب الثاني: شروط الاستقالة:

حتى تكون الاستقالة صحيحة وينظر فيها فإنه لا بد من توفر مجموعة من الشروط.

أولاً: أن يكون طلب الاستقالة خطياً(مكتوباً).

وقد نصت الفقرة (أ) من المادة (١٥٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك صراحة حيث جاء فيها:" تكون الاستقالة التي يقدمها الموظف خطية..." وعلى هذا فإن الاستقالة الشخصية لا تعتمد وذلك حتى يكون هناك إثبات فما الذي سيثبت أن الموظف قد طلب الاستقالة فعلاً إذا لم يتقدم بطلب خطي يبين فيه رغبته في الاستقالة، ولا يقصد بخطية أنها تكون مكتوبة بخط اليد بل يجوز أن تكون مطبوعة لان المقصود بخطية أنها مكتوبة كما تفيد أنه ليس هناك صيغة محددة بل يكفي أية صيغة يفهم منها أن الموظف يطلب الاستقالة.

ثانياً: أن تقدم الاستقالة إلى المرجع المختص: وهو الشخص الذي لديه الصلاحية في النظر في قبول الاستقالة أو رفضها. وقد نصت الفقرة (أ) من المادة (١٥٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني على هذا حيث جاء فيها:" .. وتقدم إلى المرجع المختص بتعيين المماثل للموظف في الدرجة والراتب...".

ثالثاً: أن تكون الموافقة على الاستقالة أو رفضها خطية، وعلى الموظف الاستمرار بعمله حتى يصدر القرار بقبولها أو رفضها، فان لم يصدر القرار بقبولها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمها فتعتبر مرفوضة ضمناً وهذا ما نصت عليه الفقرة (أ) من المادة (١٥٩) حيث جاء فيها" على الموظف أن يستمر في القيام بمهام وظيفته إلى أن يتسلم القرار بقبول استقالته أو رفضها وإلا اعتبر فاقداً لوظيفته وفقاً لأحكام هذا القانون".

وسبب ارتباط الاستقالة بقرار الإدارة وذلك مراعاة لمصلحة العمل فقد لا تستطيع الإدارة توفير بديل له، أو قد يكون بقبول استقالته وهو الكفء إضرارا بالوظيفة العامة،

وبالتالي بمصالح الناس والمؤسسة، لذا كان القول بقبول الاستقالة للإدارة حتى لا يلحق بالوظيفة العامة والناس الضرر.

رابعاً: أن لا يكون الموظف عند تقديم طلب الاستقالة موفداً في بعثة أو دورة أو ملزماً بالخدمة نظير إيفاده، وقد نصت الفقرة (أ) من المادة (١٤١) من نظام الخدمة المدنية الأردنسي على ذلك حيث جاء فيها:

" لا يجوز قبول استقالة الموظف الملتزم بالخدمة بسبب إيفاده في بعثه أو دوره" والغاية من هذا الشرط هي تمكين الإدارة من الاستفادة من خدمات الموظف بعد رفع كفاءته وإلا فإنه يجب عليه دفع المستحقات المالية التي أنفقت عليه لرفع كفاءته[1].

وقد نصت على هذا الفقرة (ب) من المادة (١٤١) حيث جاء فيها: "... فيكون الموظف وكفيله ملزمين بدفع المبالغ التي أنفقت عليه أثناء وجوده في البعثة أو الدورة".

خامساً: أن لا يكون الموظف محالاً إلى المحاكمة التأديبية عند تقديمه طلب الاستقالة وذلك حتى يعرف مصير هذه المحاكمة، وعلى اثر ذلك يتخذ القرار المناسب في حقه. وقد نصت المادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك حيث جاء فيها:" عند إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي أو إلى المدعي العام أو المحكمة يوقف عن العمل بقرار من الوزير ويتقاضى اعتباراً من إحالته (٢٥%)من مجموع راتبه وعلاواته، ولا يجوز قبول استقالة الموظف... في هذه الحالة إلى أن يصدر القرار النهائي القطعي في الدعوى التأديبية أو القضائية المقامة عليه".

ويلاحظ أن هذه الشروط لا تتعارض مع أصول الشريعة العامة لأنها تراعي مصلحة العمل والوظيفة العامة والتي يحرص الإسلام عليها اكثر من غيره، لذا فانه من باب المصلحة اشتراط مثل هذه الشروط، وقد أشار إلى ذلك الماوردي حيث يقول:" إن عزل نفسه– القاضي– لعذر جاز، أما لغيره لم يجز، ولكن لا يجوز أن يعزل نفسه إلا بعد إعلام الإمام

---

(1)القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية، (ص١٨٢).

واستعفائه لأنه موكول بعمل يحرم عليه إضاعته، وعلى الإمام أن يعفيه إذا وجد غـــيره فيتــم عزله باستعفائه أو إعفائه ويتم بأحدهما ولا يكون قوله عزلت نفسي عزلاً لأن العزل يكون من المولي وهو لا يولي نفسه فلا يعزلها"(١).

فالماوردي يشترط في عزل المولى نفسه أن يطلب العزل ممَنْ هو صاحب القرار فـــي شأنه- المرجع المختص- كما يشير إلى أنه وأثناء ذلك يجب عليه البقـــاء فـــي العمــل لأنـــه موكول بعمل يحرم عليه إضاعته، كما بين أن صاحب القرار هو مَنْ يقرر إعفائـــه أو إبقـــاءه وذلك حسب مصلحة العمل خاصة إذا لم يجد بكفاءته وقد اشترط القانون كما ذكرنا مثل هـــذه الشروط.

المطلب الثالث: حكم الشرع في انتهاء الخدمة بالاستقالة:

بعد بيان معنى الاستقالة وشروطها وان القانون حفظ للموظف حق طلـــب الاســتقالة واثبت القانون لنفسه حق القبول أو الرفض، لا بد من الوقوف على نظرة الشـــرع فــي حــق الموظف العام في طلب العزل- الاستقالة- وان كان له هذا الحق أم لا؟ وهل ينعزل بمجـــرد طلبه، أم لا بد من انتظار قرار المرجع المختص في ذلك؟

ومن الملاحظ على الدولة الإسلامية أنها حفظت لأفرادها حريتهم الشخصية بشــوط أن لا تتعارض هذه الحرية مع أحكام الشريعة أو مصالح الأمة، لأن مصلحة الجماعة مقدمة علــى مصلحة الفرد. وبناء على هذا لو طلب الموظف العام العزل من وظيفته فهل يعزل مباشــرة أم لا بد من الرجوع إلى صاحب الحق في عزله؟

اختلف الفقهاء في حكم هذه المسالة على أقوال:

أ-أن خدمة الموظف العام تنتهي بمجرد طلب الاستقالة- عزل نفسه- وهذا قول المالكية (٢)

---

(١)الماوردي، أدب القاضي، (ج٢/٤٠١-٤٠٢).

(٢) ابن فرحون،برهان الدين أبو الوفاء إبراهيم ابن الإمام شمس الدين أبي عبد الله محمد بن فرحون ، تبصرة الحكام في أصول ومناهج الأحكام،وبهامشه كتاب العقد المنظمة للحكام فيما يجري بين أيديهم من العقود والأحكام،للشيخ ابن سلمون، دار الكتب العلمية-بيروت،ط(١)المطبعة الشرقية،١٣٠١هـ،(ج١/٦٢).

في المشهور وبعض الشافعية[1] والحنابلة[2] .

ودليلهم في ذلك القياس على عزل الوكيل نفسه، فإنه نائب عــــن الإمــام الــذي ولاه ووكيل من قبله فحكمه حكم الوكيل[3].

ولا يسلم لهم هذا الدليل لأن الموظف العام ينظر في حق غير المولي وهو الإمام بينمــا الوكيل ينظر في حق الموكل [4]فقط، وبناءً عليه فإن عزل نفسه يؤدي إلى ضيـــاع المصـــالح التي ينظر فيها مما يستلزم أن يعلم الإمام بذلك حتى يولي غيره فإن لم يجد تعين عليـــه ذلــك وأجبر عليه، وذلك تحقيقاً لمصالح الأمة[5].

ب-إن خدمة الموظف العام لا تنتهي بمجرد عزله لنفسه- تقديم الاستقالة- وإنما بعـــد إعـــلام الإمام واستعفائه وهذا قول الحنفية [6]، والمشهورعند الشافعية[7]. ودليلهم في ذلك[8]:

١-أنه موكول لعمل يحرم عليه إضاعته وهي حقوق العباد ومصالحهم.

٢-لأن العزل لا يكون إلا من المولي وهو لا يجوز أن يولي نفسه فلم يجز أن يعزلها وإنما له أن يستعفى فيعفى.

---

(١)النووي،يحيى بن شرف، روضة الطالبين وعمدة المفتين، المكتب الإسلامي ، ط(٢)،١٤٠٥ هـ-١٩٨٣م(ج١١/١٢٧).

(٢) البهوتي، منصور بن يونس بن إدريس، كشاف القناع عن متن الإقناع،عالم الكتب-بيروت ، ١٤٠٣ هـ-١٩٨٣م،(ج٦/٢٩٤).

(٣)ابن فرحون، تبصرة الحكام، (ج١/٦٢).

(٤)الماوردي، أدب القاضي، (ج٢/٤٠٠).

(٥)ابن عبد السلام،الإمام عز الدين عبد العزيز، قواعد الأحكام في مصالح الأنام، دار المعرفة - بيروت، (ج٢/١٢٨).

(٦)ابن الهمام، الإمام كمال الدين محمد بن عبد الواحد السيواسي، شرح فتح القدير على الهداية شرح بداية المبتدي، للمرغناني، مطبعة مصطفى البابي الحلبي وشركاه، ط(١)، ١٣٨٩هـ-١٩٧٠م،(ج٧/٢٦٤)؛ الشيخ نظام،وجماعة من علماء الهند الأعلام الفتاوى الهندية في مذهب الإمام الأعظم أبي حنيفة النعمان،وبهامشه فتاوى قاضيخان والفتاوى البزازية،دار إحياء التراث العربي،بيروت ط(٢)،١٤٠٦هـ-١٩٨٦م(ج٣/٣١٨).

(٧)الماوردي، أدب القاضي، (ج٢/٤٠١).

(٨)المرجع السابق، (ج٢/٤٠١).

وبالنظر إلى مصلحة الأمة ولاستقرار وظائف الدولة فإن الرأي الثاني هـــو الراجــح وذلك لقوة استدلالهم فالدليل الأول يراعي مصلحة الأمة قبل مصلحة الفرد- الموظف- وهــذا من الأصول التي أثبتتها الشريعة الإسلامية، فإن تنافت مصلحة الفرد مع مصلحة الأمة قدمــت مصلحة الأمة قولاً واحداً.

أما الدليل الثاني فإنه يوافق المقصود من الوظيفة العامة في الإسلام فالتولية لا تكـــون إلا من المرجع المختص بالتولية لا من الشخص نفسه بل إن الإسلام لا يولـــــي مـــن يطلــب الولاية بل إن طلبها سبب في المنع، فقد جاء عن النبي صلى الله عليه وسلم أن قومـــاً دخلـــوا عليه فسألوه ولاية، فقال" انا لا نولي أمرنا هذا من طلبه"[1].

ولما كان التعيين من المرجع المختص فإن العزل يكون أيضا منه ويكون القرار لــــه، وهذا لا يعني أنه لا يجوز للموظف طلب ذلك، فإن الطلب بأصله جائز، لكن لا يعني ذلك انــه عزل، بل يكون الأمر فيه لولي الأمر يرى ما يناسب ويقرره.

وقد تبين سابقاً أن نظام الخدمة المدنية الأردني قد وافق هذا الرأي ولم يجعـــل طلــب الاستقالة سببا في إنهاء الخدمة إلا إذا وافق المرجع المختص عليها وقد حفظ له حق الرفـــض أو القبول.

المبحث الثاني: الإحالة على التقاعد:

للموظف العام الذي تتوفر فيه شروط التقاعد أن يتقدم بطلب الإحالة على التقاعد، لأنــه ليس من المعقول أن تستمر العلاقة بين الموظف والإدارة إلى مالا نهاية، لأن ظروف الإنســان وأحواله تتغير بتغير الأزمان، ولذلك فإنه من الضروري التطرق إلى بيـــان معنـــى التقـــاعد وشروطه، وحكم الشرع فيه، وذلك في ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: معنى التقاعد:

---

(1)الامام مسلم، صحيح مسلم بشرح النووي، كتاب الإيمان، باب من حلف يميناً رأى غيرها خيرا منها، (ج١١/١١٦).

التقاعد اصلها من قَعَدَ قعوداً: جلس من قيام، ويقال: قَعَد عن الأمــر: تــأخر عنـــه أو تركه، ويقال أيضاً: تقاعد عن الأمر: لم يهتم به، وتقاعد الموظف عـــن العمـــل، أحيـــل إلــى المعاش (محدثة) [1].

ويلاحظ أن اصل الكلمة فيه معنى الترك، والتقاعد في مفهومه الحديث يعنـــي الـــترك للوظيفة مما يوحي بترابط الأصل اللغوي، بالتعريف الاصطلاحـــي للتقـــاعد، فالتقـــاعد فـــي الاصطلاح يعرف: بأنه الإحالة على المعاش، وهو إنهاء خدمة الموظف وفرض راتب شـهري له رغم أنه لا يقوم بأعمال الوظيفة، وذلك مقابل بقائه في الخدمة المدنية مـــدة معينـــة. يقـــول الدكتور حمدي قبيلات: " ويمكن تعريف الإحالة على التقاعد بأنها: قرار إداري يتخذ بمبـــادرة من الإدارة أو الموظف العام، متى بلغ سناً معيناً، أو بلغت خدماته المقبولة للتقاعد حداً معينـــاً، وتنتهي بموجب هذا القرار علاقة الموظف بالإدارة على أن يخصص له راتباً تقاعدياً "[2].

وقد بين قانون التقاعد المدني الأردني المقصود بكلمة تقاعد حيث جاء في المـــادة(٢) من قانون التقاعد المدني الأردني رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩م:" وتعني كلمة تقاعد: راتب التقـــاعد الشهري الذي يخصص بموجب أحكام هذا القانون".

وهذا التعريف لا يعني الإحالة بالمعنى العام لها متجردة عن التقاعد، بـــل إن الإحالـــة على التقاعد كما ذكر الدكتور حمدي القبيلات بأنها قرار إداري، لا كما ورد في قانون التقـــاعد المدني بان كلمة تقاعد تعني الراتب. فالقانون لم ينص على معنى الإحالة على التقاعد، لذا فـــإن تعريف الدكتور حمدي القبيلات هو التعريف الصحيح للإحالة على التقاعد.

وقد عرف الإسلام التقاعد فكان يفرض لكل مولود في الإسلام عطاء. وقد جعل عمـــر لذلك درجات،حسب سبق الرجل في الإسلام وفضله (٣) ، كما يدل على ذلك قول المـــاوردي سابق الذكر حيث يقول: "واختلف الفقهاء أيضا في سقوط عطائه إذا حدثت بـــه زمانـــة علـــى

---

(١)أنيس،واخرون،المعجم الوسيط،(ج٢/٧٤٨).

(٢)القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب، (ص٢٣).

(٣)ابن تيمية، السياسة الشرعية، (ص٤٥).

قولين: أحدهما يسقط لأنه في مقابلة عمل قد عدم، والقول الثاني: أنه باق على العطاء ترغيباً في التجند والارتزاق"[1]. وهذا ما عرف في عصرنا بالتقاعد.

المطلب الثاني: شروط الإحالة على التقاعد:

رغم أن تشريعات الخدمة المدنية والتقاعد المدني قد أجازت للموظف العام أن يتقدم بطلب الإحالة على التقاعد إلا أنها اشترطت لذلك مجموعة من الشروط أهمها:

أولاً: أن يكون طلب الإحالة على التقاعد خطياً، أي على الموظف الذي يرغب بالإحالة على التقاعد أن يتقدم بطلب مكتوب إلى الإدارة، وعليه أن يبين ذلك بتاريخ معين يحدده في طلبه.

ثانياً: أن يكون الموظف قد أكمل ثلاثين سنة خدمة مقبولة للتقاعد وقد نصت الفقرة (أ) من المادة (١٣) من قانون التقاعد المدني الأردني على ذلك كما يلي:" للموظف الذي أكمل ثلاثين سنة خدمة مقبولة للتقاعد، الحق في أن يتقاعد". ووفقاً لهذه المادة فإنه يتضح أن الموظف الذي تجاوزت خدمته ثلاثين سنة مقبولة للتقاعد يملك أن يحيل نفسه على التقاعد ولا تملك الإدارة إلا إجابة طلبه، لان سلطتها في هذه الحالة مقيدة، وذلك بسبب توفر الشروط القانونية لذلك التقاعد.

ثالثاً: أن يكون الموظف قد أكمل مدة خمس وعشرين سنة وأن تكون الموظفة قد أكملت مدة عشرين سنة، علماً بأن المدة كانت عشرين سنة للموظف وخمس عشرة سنة للموظفة حيث عدلت في القانون المؤقت رقم (٦١) لسنة ٢٠٠٢ حيث أضيف إلى المادة(١٥) من قانون التقاعد المدني الفقرة (ب) التي تنص على ما يلي: تزداد المدة المقررة بجواز إحالة الموظف أو الموظفة على التقاعد بواقع ستة اشهر سنوياً ولمدة عشر سنوات وذلك اعتبارً من نفاذ أحكام هذا القانون المعدل إلى أن تصبح المدة خمساً وعشرين سنة للموظف وعشرين سنة للموظفة". فإن أكمل الموظف أو الموظفة المدة المقررة جاز له طلب الإحالة على التقاعد وسلطة الإدارة هنا موجودة، فلها أن توافق ولها أن ترفض إذا كانت مصلحة العمل تقتضي

([1])الماوردي،الأحكام السلطانية،(٢٥٧-٢٥٨)؛أبو يعلى الفراء، الأحكام السلطانية،(ص٢٧٣).

ذلك. وتختلف هذه الحالة عن سابقتها بان قرار الإحالة بيد الإدارة فقط، أما الحالة السابقة فـان القرار يملكه الموظف كما تملكه الإدارة ولا تتوقف الإحالة على التقـاعد علـى موافقـة أي منهما.

رابعاً: أن تتوفر في الموظف شروط التقاعد المبكر لمن يخضعون لقـانون الضمـان الاجتماعي وقد نصت الفقرة (ب) من المادة (١٥٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك حيث جاء فيها:" يجوز إنهاء خدمة الموظف الخاضع لقانون الضمان الاجتماعي إذا اسـتكمل شروط الحصول على التقاعد المبكر وفقاً لأحكامه".

وأما أحكام التقاعد المبكر، فقد نصت الفقرة (أ) من المادة (٤٤) من قـانون الضمـان الاجتماعي رقم (١٩) لسنة ٢٠٠١.على ما يلي:" على المؤسسة بناء على طلب المؤمن عليـه تخصيص راتب تقاعد له إذا انتهت خدمته لأي سبب كان، شريطة أن يكـون اشـتراكه فـي التأمين قد بلغ(٢١٦) اشتراكاً فعلياً وان يكمل سن الخامسة والأربعين".

وجاء في الفقرة (ج) من المادة نفسها ما نصه:" على المؤسسة تخصيص راتب تقـاعد للمؤمن عليها بناء على طلبها إذا انتهت خدمتها لأي سبب كان شريطة أن تكون اشتراكاتها قـد بلغت (١٨٠) اشتراكاً فعلياً على أن يخفض راتب التقاعد في هذه الحالة وفقاً لسـن المؤمـن عليها...".

ومن خلال هذه النصوص يمكن أن نحدد شروط التقاعد المبكر كما جاءت في قـانون الضمان الاجتماعي بما يلي:

أ-أن يقوم الموظف بتقديم طلب للمؤسسة العامة للضمـان الاجتمـاعي يطلـب فيـه تخصيص راتب تقاعد مبكر له، وقد أشار القانون إلى ذلك في الفقرة (أ) سابقة الذكـر عندمـا قال: "بناء على طلب المؤمن عليه".

ب-أن تبلغ اشتراكات الموظف في المؤسسة (٢١٦) اشتراكاً فعلياً، والموظفـة (١٨٠) اشتراكاً فعلياً، وقد نص القانون على هذا صراحة في الفقرتين (أ) و(ج) من المادة (٤٤) مـن القانون.

ج-أن يتجاوز عمر المؤمن عليه عند تقديم الطلب الخامسة والأربعين ولم يفرق القانون بشأن العمر بين الرجل والمرأة[1].

ويذكر أن الحسبة التقاعدية تحسب بحسب العمر الذي يطلب فيه الموظف التقاعد المبكر. فمثلاً إذا كان الموظف قد بلغ الخامسة والأربعين ولم يتجاوز السادسة والأربعين فإن راتبه التقاعدي يخفض بنسبة (١٨%) أما إذا كان قد بلغ الثالثة والخمسين مثلاً ولم يتجاوز الرابعة والخمسين، فإن نسبة التخفيض تكون (٦%). وقد نصت الفقرة (ب) من المادة (٤٤) من قانون الضمان الاجتماعي على تلك النسب بشكل مفصل وواضح.

وكذلك الأمر بالنسبة للموظفة فقد نصت الفقرة (ج) من المادة نفسها على النسب الخاصة بالموظفات وبشكل مفصل وواضح أيضا.

خامساً: أن لا يكون الموظف ملتزماً بالخدمة بسبب إيفاده في بعثة أو دوره تم إيفاده فيها وقد نصت على هذا الفقرة (٢) من المادة(١٤١)من نظام الخدمة المدنية الأردني وذلك حتى يتسنى للدائرة الاستفادة من خبراته خاصة بعد رفع كفاءته، وإلا فإنه يلتزم هو وكفيله بدفع المستحقات المالية التي تم إنفاقها عليه في أثناء البعثة أو الدورة كما نصت على ذلك الفقرة (ج) من المادة(١٤١) من النظام نفسه.

سادساً: أن لا يكون الموظف محالاً إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة عند طلبه الإحالة على التقاعد، وحتى يصدر قرار قطعي بذلك. وعلى أثره يتخذ القرار المناسب على التقاعد وقد نصت على هذا المادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

المطلب الثالث: حكم الشرع في انتهاء الخدمة بالتقاعد:

عندما اتسعت رقعة الدولة الإسلامية وأصبحت بحاجة إلى كثير من العمال والموظفين الذين يقومون بمصالحها بشتى بقاعها، كان لابد من أن يتفرغ هؤلاء الموظفون للعمل المناط

---

[1] القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية، (ص٣٩).

بهم، وذلك بسبب كثرة أعباء تلك المصالح، ومقابل هذا التفرغ كان لابد من الالتزام بإعالتهم ومن يعيلون عن طريق فرض العطاء لهم وهو ما يعرف الآن بالراتب الشهري. وقد ذكرنا دليل ذلك فيما سبق من قصة أبي بكر مع عمر وأبي عبيدة رضي الله عنه. وقد كانت هذه الولايات تدوم لهم إلى وقت طويل حتى يبلغ أحدهم الشيخوخة وهو في وظيفته. وحيث أن طبيعة البشر تقتضي بأن تكون قدراته الجسدية في فترة الشباب قوية وتضمحل في سن الشيخوخة فانه كان لا بد من إحالة هذا الشيخ الذي أفنى عمره في تلك الوظيفة إلى التقاعد، وكفالته بقية حياته بفرض عطاء له ولمن يعيل، وهذا ما يعرف بالراتب التقاعدي. ولكن نريد أن نعرف هنا حكم طلبه إنهاء خدمته عند بلوغه سناً معينة أو عند قضائه في الخدمة مدة معينة. يقول الماوردي:" وإذا أراد بعض الجيش إخراج نفسه من الديوان جاز مع الاستغناء عنه ولم يجز مع الحاجة إليه إلا أن يكون معذورا "[1].

فهذا الكلام يوضح جواز طلب الموظف إنهاء خدمته بالتقاعد لأن ذلك من الأمور التي يعذر فيها، لكن الموافقة على هذا الطلب مرهونة بالمصلحة العامة للمسلمين، فإن اقتضت المصلحة بقاءه في الخدمة وجب أن يبقى ولا يوافق على طلبه، وان كان لا يوجد مصلحة جاز الاستغناء عنه، كما ذكر الماوردي. ويكون هذا القرار من الجهة المسؤولة عنه، ولم يمنع الفقهاء تحديد هذه المدة بان ينص عليها، فان بلغ العامل هذه المدة أحيل إلى التقاعد وقد ويوضح هذا قول أبو يعلى الفراء في معرض كلامه عن الأحكام التي تخص العامل فيقول: " ان يقدره بمدة محصورة الشهور أو السنين، فيكون تقديرها بهذه المدة مجوزا للنظر فيها، ومانعا من النظر بعد تقضيها. ولا يكون النظر في المدة المقدرة لازما من جهة المولي، وله صرفه والاستبدال به إذا رأى صلاحا... فأما لزومه من جهة العامل المولى فمعتبر بحال جارية عليها، فان كان الجاري معلوماً بما تصح به الأجور لزمه العمل في المدة إلى انقضائها" [2]. فالكلام واضح بانه يجوز أن يعين الموظف لمدة معينة عرفت في زماننا

---

[1] الماوردي، الأحكام السلطانية، (ص٢٥٧).

[2] أبو يعلى الفراء، الأحكام السلطانية، (ص٢٧٧-٢٧٨).

بالخدمة الزمنية القابلة للتقاعد مع احتفاظ الدولة بحقها في عزل هذا الموظف لطارئ ما، كـأن يلغى الشاغر مثلاً أو لفوات لياقة الموظف الصحية وغير ذلك، مراعاة لمصلحة العمل وحقوق العامة مع إجبار العامل على العمل طيلة المدة المنصوص عليها، لان ذلك واجب في حقه بسبب إلزامه نفسه بهذا العقد مع الدولة(1) . فان انتهت المدة وهي في القانون ثلاثين سنة، ينتهي عمله وله الحق في أن يحيل نفسه إلى التقاعد.

ولقد اختلف الفقهاء في إعطائه راتباً تقاعدياً إذا ما تمت الموافقة على إحالته على التقاعد عند بلوغ خدمته مدة معينة على قولين:

١-ليس له شيء ويسقط راتبه بمجرد انتهاء خدمته ودليلهم أن الراتب مقابل عمل يقوم به وبعد إنتهاء خدمته لا يوجد له عمل فيكون الراتب مقابل عمل قد عدم، وهذا لا يجوز.

٢-أن له راتباً تقاعدياً وذلك ترغيباً للناس في تولي الوظائف العامة، وإلا فإن المصالح ستقف وتتعطل لرفض الناس توليها.

يقول الماوردي:" واختلف الفقهاء في سقوط عطائه إذا حدثت به زمانة على قولين:

أحدهما: يسقط لأنه في مقابلة عمل قد عدم، والثاني: انه باقٍ على العطاء ترغيباً في التجنيد والارتزاق"(2)، والراجح من هذه الأقوال؛ القول الثاني، وذلك حفاظاً على مصالح المسلمين من الضياع، وتقديراً لهذا الموظف على ما قدمه من خدمات طيلة مدة خدمته. وقد اتفق المشرع الأردني مع الشريعة في جواز طلب الموظف الإحالة على التقاعد مع احتفاظ المرجع المختص بحقه في القبول أو الرفض وفقاً للمصلحة العامة، كما نص على المدة والحالات التي يتم بها الموافقة على طلب الإحالة على التقاعد، وقد سبق بيان ذلك.

المبحث الثالث: الإحالة على الاستيداع:

---

(1)قرعوش، كايد يوسف محمود، طرق انتهاء ولاية الحكام في الشريعة الإسلامية والنظم الدستورية، مؤسسة الرسالة- بيروت،ط(١)، ١٤٠٧هـ-١٩٨٧م،(ص٢٢٦-٢٢٧).

(٢) الماوردي، الأحكام السلطانية، (ص٢٥٧).

لا بد قبل البحث في حكم إحالة الموظف على الاستيداع من بيان معنى الاستيداع من حيث المعنى اللغوي أو الاصطلاحي، وكذلك فانه لا بد من بيان الشروط الخاصة لتلك الإحالة حتى نستطيع أن نقوم بإعطاء الحكم السليم لها؛ خاصة وان المشرع الأردني ينظر للاستيداع بأنه حالة من حالات انتهاء خدمة الموظف العام. ولهذا سيتم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب: الأول في معنى الاستيداع والثاني في شروط الاستيداع والثالث في حكم الشرع بانتهاء الخدمة بالاستيداع.

المطلب الأول: معنى الاستيداع:

الاستيداع في اللغة(1) من ودع، يدع، ودعا، صار إلى الدعة والسكون وودع فلان الشيء: تركه، واودع الفرس ونحوه: أراحه وصيره إلى الدعة والسكون، والتودع: ترك النفس عن المجاهدة وفلان مبتدع ومتدع وفي دعه: إذا كان في خفض عيش وأصله الترك أي لعيش ترك السعي لطلب معاشه لعناء.

والاستيداع: إعفاء الجندي أو الموظف من العمل قبل سن المعاش يقال: أحيل الضابط على الاستيداع(محدثه).

أما في الاصطلاح فقد عرفه المشرع الفرنسي بأنه وضع الموظف خارج إدارته أو مرفقه الأصلي وذلك بناء على طلب منه أو من تلقاء الإدارة عندما تنقضي الإجازات المنصوص عليها قانوناً(2).

وعرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه حالة وسط بين الخدمة الكاملة والفصل إذ يبعد الموظف المحال إلى الاستيداع عن عمله كلية لمدة محدودة ثم يتقرر مصيره بصورة باتة في نهاية المدة(3).

---

(1)ابن منظور،لسان العرب، (ج٨/٣٨٠-٣٨٢).

(2)د. جراح، عناد رضوان ، فصل الموظف العام، رسالة دكتوراه- جامعة القاهرة،(ص٢٧٧).

(٣) الطماوي، د. سليمان، القضاء الإداري –التأديب- "دراسة مقارنة" ، دار الفكر العربي، ١٩٨٧م، (ص٣٥٥).

أما المشرع الأردني فقد جعل الاستيداع من أسباب إنهاء خدمة الموظف العام حيث جاء في القرار الصادر عن الديوان الخاص بتفسير القوانين، أنه يستفاد من نص المادة (١٦٠)من نظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨[1]م أن الإحالة على الاستيداع شأنها شأن الإحالة على التقاعد، من حيث أنها تقطع علاقة الموظف بالحكومة وتنتهي خدمته فيها، فلا يعود له أية حقوق وظيفية كما لا يترتب عليه أية واجبات وظيفية بالإضافة إلى أنه يعتبر بالنص الصريح في حكم المحال على التقاعد دون حاجة لصدور قرار جديد بذلك مما يقتضي ترتيب نفس الآثار والقواعد على حالتي الاستيداع والتقاعد باستثناء ما نص عليه من خضوع الأول للاقتطاعات التقاعدية خلال مدة الاستيداع. [2]

المطلب الثاني: شروط طلب الإحالة على الاستيداع:

لابد من توفر شروط خاصة في طلب الموظف الذي يرغب في الإحالة على الاستيداع وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني والذي يشترط في ذلك ما يلي:

أولاً: أن يكون الطلب خطياً أي مكتوباً وذلك لإثبات أن الاستيداع كان بناء على طلب الموظف. وهذا الإجراء احترازي رغم أن النظام لم ينص على ذلك إلا أنه يفهم ضمناً من الفقرة (أ) من المادة (١٧٦) من نظام الخدمة المدنية حيث جاء فيها ..." بناء على طلب الموظف وتنسيب الوزير".

ثانياً: أن يصدر القرار بالإحالة على الاستيداع من مجلس الوزراء بتنسيب من الوزير المختص. وقد نصت الفقرة (أ) من المادة (١٦٧)من نظام الخدمة المدنية على ذلك حيث جاء فيها:" لمجلس الوزراء إحالة أي موظف على الاستيداع بناء على تنسيب الوزير أو بناءً على طلب الموظف وتنسيب الوزير".

ثالثاً: أن لا تتجاوز مدة الاستيداع في حدها الأعلى الخمس سنوات. وقد نصت

---

(١)المادة(١٦٧) من نظام الخدمة المدنية الاردني رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢م.

(٢) القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية، (ص٦٧-٦٨).

الفقرة (أ) من المادة (١٦٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك حيث جاء فيها:" وذلك لمدة لا تتجاوز خمس سنوات للموظف".

رابعاً:أن لا تقل خدمة الموظف المقبولة للتقاعد عن خمس عشرة سنة بتاريخ طلبه الإحالة على الاستيداع. وقد نصت على ذلك الفقرة (ب) من المادة (١٦٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني حيث جاء فيها:" لا يجوز أي إحالة موظف على الاستيداع إلا إذا كانت خدمته المقبولة للتقاعد لا تقل عن خمس عشرة سنة بتاريخ إحالته على الاستيداع".

خامساً: أن يلتزم الموظف المحال على الاستيداع بناء على طلبه، بدفع العائدات التقاعدية المستحقة خلال مدة الاستيداع وهذا ما نصت عليه الفقرة (و) من المادة (١٦٧) من نفس النظام.

سادساً: أن لا يكون الموظف الذي طلب الاستيداع ملتزماً بالخدمة بسبب ايفاده في بعثة أو دورة تم إيفاده فيها، وقد نصت على هذا الفقرة (أ) من المادة (١٤١) من نظام الخدمة إذ جاء فيها:" لا يجوز قبول استقالة الموظف الملتزم بالخدمة بسبب إيفاده فيه بعثة أو دورة أو إحالته على التقاعد أو إحالته على الاستيداع قبل إتمام المدة التي التزم بها بموجب هذا النظام والشروط الواردة في عقد إيفاده".

وإلا فإنه يلتزم هو وكفيله بدفع المستحقات المالية التي أنفقت عليه أثناء الدورة أو البعثة. وقد نصت على ذلك الفقرة (ج) من المادة (١٤١) من نظام الخدمة المدنية الأردني حيث جاء فيها.."... يكون الموظف وكفيله ملزمين بدفع المبالغ التي أنفقت عليه أثناء وجوده في البعثة أو الدورة".

سابعاً: أن لا يكون الموظف محالاً إلى المحكمة التأديبية أو المدعي العام أو المحكمة عند طلبه الإحالة على الاستيداع، ولا يجوز قبول طلبه حتى يصدر القرار النهائي القطعي في تلك القضية وعلى أثره يتخذ بحقه الإجراء اللازم والمناسب. وقد نصت المادة (١٤٩) من نفس النظام على ذلك.

المطلب الثالث: حكم الشرع في انتهاء الخدمة بالاستيداع:

لا يختلف حكم هذه المسالة عن حكم مسألة انتهاء الخدمة بطلب الإحالة على التقاعد. وهي تخرج على مسألة طلب القاضي أو الموظف العزل، وان له الحق في ذلك، ولكن العزل لا يتم إلا بقرار من المرجع المختص، وذلك وفقاً للحالة التي تنطبق عليه فإن كان العمل قد تعين عليه ولا يوجد من يقوم بذلك غيره، فإنه لا يعزل ويجب عليه الاستمرار في أداء مهامه.

أما إن لم يتعين عليه ووجد من هو أصلح منه أو مثيله فلا بأس من الموافقة على طلبه. ولا يتم عزله في هذه الحالة بمجرد طلبه، بل لا بد من أن يبقى في وظيفته ويقوم بمهامها حتى يأتيه القرار بالرفض أو القبول وذلك لتعلق مصالح المسلمين فيه والتي لا يجوز إضاعتها[1].

وقد اثبت الماوردي ذلك بكلام يشير إلى ما نحن بصدده. حيث قال:" وأما العزل فضربان، أحدهما: ما كان في غير سبب فهو خارج عن السياسة لأن للأفعال والأقوال أسبابا إذا تجردن عنها كان الفعل عبثاً والكلام لغواً لا يقتضيه رأي حصيف ولا توجيه سياسة لبيب"[2].

(1)النووي، روضة الطالبين، (ج١١/١٢٧).

(2)الماوردي،الوزارة:أدب الوزير،(ص١٢١).

الفصل الثاني: انتهاء خدمة الموظف بقرار من الدولة:

بعد بيان الطرق التي يستطيع الموظف العام أن يطلب إنهاء خدماته من خلالها، فإنه لا بد من بيان الطرق التي قد تقوم الدولة بإنهاء خدمة الموظف العام بها، ولقد بين نظام الخدمة المدنية الأردني هذه الطرق في الفقرة (أ) من المادة (١٥٨) والفقرة (أ) من المادة (١٦٧) وهي:

١. فقد الوظيفة.

٢. الاستغناء عن الخدمة.

٣. العزل من الوظيفة.

٤. إلغاء الوظيفة والتسريح.

٥. الإحالة على التقاعد.

٦. الإحالة على الاستيداع.

كما بينت الحالات والأسباب الداعية لكل حالة من هذه الحالات، ولهذا فإن هذا الفصل سيكون في خمسة مباحث يتناول كل مبحث حالة من الحالات السابقة، والمبحث الخامس يتناول حالتي الإحالة على التقاعد والاستيداع.

المبحث الأول: فقدان الوظيفة:

لقد بين المشرع الأردني الحالات والأسباب التي يفقد فيها الموظف العام وظيفته، ولكي يتضح رأي الشرع في هذه الحالات لا بد من بيان المقصود من فقدان الوظيفة ومناقشة حالاتها ثم بيان الرأي الشرعي في ذلك. وستتم معالجة هذه الموضوعات في ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: معنى فقدان الوظيفة:

الفقد في اللغة من فقد فقداً وفقداناً، يقال فقد الشيء: ضاع منه، ويقال: فقد الكتاب أو

المال ونحوه: خسره، والفقد: عدم الشيء بعد وجوده[1].

وبناء عليه فإن فقدان الوظيفة يعني لغة: خسرانها بعد وجودها.

أما في الاصطلاح فانه وحسب اطلاعي لم يقم أي فقيه بتعريف فقدان الوظيفة. إلا أن كافة التشريعات تقوم ببيان الحالات التي يكون فيها فقدان للوظيفة. ومع ذلك فإنه من الممكن تعريفها بأنها: خسارة الموظف لوظيفته بسبب تغيبه عن العمل ودون عذر مشروع.

فغياب الموظف عن العمل يؤدي إلى تعطل أعمال المرفق العام وبالتالي فإنه يؤدي إلى إخلال بحاجات ومصالح الأفراد مما يستدعي معاقبة هذا الموظف، ونظرا لجسامة هذه المخالفة فان المشرع يقرر عقابه بفقدانه للوظيفة.

المطلب الثاني: أسباب وحالات فقدان الوظيفة:

لم يخل تشريع من ذكر حالات فقد الموظف لوظيفته لما لأهمية التزام الموظف بعمله، وقد قام المشرع الأردني كغيره من التشريعات بذكر هذه الحالات والتي تكون سبباً في فقدان الموظف لوظيفته وهي:

أولا: إذا صدر قرار بنقل الموظف أو انتدابه إلى وظيفة أو دائرة أخرى ولم ينفذ قرار النقل أو الانتداب ولم يباشر العمل في الوظيفة أو الدائرة التي نقل أو انتدب إليها لمدة عشرة أيام عمل متصلة. وقد نص البند الأول من الفقرة (أ) من المادة (١٦٠) على ذلك. ويفهم منها أن أيام العطل الرسمية والراحة الأسبوعية لا تعتبر داخلة في المدة بل المقصود هو عشرة أيام عمل متصلة كما ذكرنا، وكما يفهم من نص المادة أن الموظف لا يعذر في عدم تنفيذه القرار بحجة أن القرار ظالم وتعسفي[2].

ثانياً: إذا تغيب الموظف عن وظيفته لمدة عشرة أيام عمل متصلة دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع، ولم يقم بتبليغ رئيسه المباشر خلال مدة غيابه بأي وسيلة متاحة له. وقد

([1])الراغب الأصفهاني، المفردات ص٣٨٣، أنيس وآخرون، المعجم الوسيط، (ج٢/٦٩٦).

([2])شطناوي،دراسات في الوظيفة العامة (ص٣٥٣).

نص البند الثاني من الفقرة (أ) من المادة (١٦٠) على ذلك، فإذا كان العذر قهرياً واثبت الموظف ذلك، فإنه لا يعتبر في هذه الحالة فاقداً لوظيفته، ومثال ذلك أن يثبت الموظف انه كان معتقلاً لدى السلطات الأمنية ولم تثبت عليه التهمة، فقد اثبت القانون له الحق في العودة إلى وظيفته، وجعل ذلك سبباً خارجاً عن إرادته ولا يفقد بسببه وظيفته[١].

كما أن تقديم الموظف طلب إجازة لا يعني الموافقة عليها، فإذا ما تغيب عن عمله عشرة أيام عمل متصلة بعد أن تقدم بطلب إجازة، ولم ينتظر الموافقة عليها وتم رفضها في وقتها من قبل الرئيس المباشر، فإن غيابه في هذه الحالة يكون غير مشروع، ويفقد وظيفته بسبب هذا الغياب[٢].

هذا ويعتبر التغيب عن الوظيفة بسبب المرض عذراً مشروعاً، إذا كانت الإجازة المرضية قد صدرت وفقاً للشكليات والإجراءات المرسومة قانوناً، وإلا فإنها لا تعتبر، ويعد الموظف في هذه الحالة غائباً بعذر غير مشروع، ويفقد وظيفته إذا تغيب اكثر من عشرة أيام عمل متصلة[٣].

ثالثاً: إذا قدم الموظف استقالته وترك العمل قبل تبلغه القرار بقبولها أو رفضها واستمر غيابه عن وظيفته لمدة عشرة أيام عمل متصلة. وقد نصت على هذا الفقرة (ب) من المادة (١٥٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني حيث جاء فيها:" على الموظف أن يستمر في القيام بمهام وظيفته إلى أن يتسلم القرار بقبول استقالته أو رفضها، وإلا اعتبر فاقداً لوظيفته وفقاً لأحكام هذا النظام "،حيث ذكرنا سابقاً بأن المدة هي عشرة أيام عمل متصلة دون عذر.

رابعاً: إذا كان الموظف مجازاً ولم يعد لوظيفته بعد انتهاء إجازته ولمدة تزيد عن عشرة أيام عمل متصلة ودون عذر مشروع حتى ولو كانت الإجازة دون راتب وعلاوات. ولقد نصت الفقرة (أ) من المادة (١٢٣) على ذلك حيث جاء فيها:" إذا لم يعد الموظف إلى

---

(١)شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، (ص٣٥٣).

(٢)القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية، (ص٣٠٣).

(٣)شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة (ص٣٥٣).

العمل في دائرته بعد انتهاء إجازته مباشرة دون عذر مشروع معززة بما يثبته... على انـــه إذا زادت مدة التغيب دون عذر على عشرة أيام عمل فيعتبر الموظف فاقداً لوظيفته اعتباراً مـــن اليوم التالي مباشرة لانتهاء إجازته وفقاً لأحكام هذا النظام".

ويلاحظ أن لهذه الحالات شروطاً يجب توفرها حتى يفقد الموظف وظيفتـــه، ويمكـن حصرها بما يلي:

أ-أن تكون مدة الغياب عن العمل المدة القانونية المنصوص عليها، وهي عشرة أيـــام عمل متصلة.

ب-أن لا يكون غيابه بسبب عذر مشروع، وإلا فإنه لا يعد فاقداً لوظيفته.

ج-أن يتم تبليغ الموظف بالقرار، وذلك عن طريق النشر في إحدى الصحف المحليـــة ولمرة واحدة.

وقد نصت على هذه الشروط المادة (١٦٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني. ومع هذا فانه يجوز إعادة تعيين الموظف الذي فقد وظيفته بعد انقضاء سنتين على الأقل علـــى قــرار فقدانه لوظيفته وحصوله على قرار من رئيس الوزراء بالموافقة على إعادة تعيينه في الخدمـــة المدنية وقد نصت على ذلك الفقرة (د) من المادة (١٦٠) من نفس النظام.

المطلب الثالث: حكم الشرع في إنهاء الخدمة بفقدان الوظيفة:

لقد حرص الإسلام ومنذ بداياته على مراعاة رعاياه وتيسير أمورهـــم المختلفـــة مـــن خلال تعيين الولاة والأمراء والقضاة والجباة، وكل ما يلزم من قبـــل هـــؤلاء لخدمـــة عامـــة المسلمين. ولقد أمر هؤلاء بأداء الأمانة التي توكل إليهم بكل إخـــلاص وتفـــان وأن ينصحـــوا للامة، وبين لهم أن تعيينهم هذا ليس تشريفاً بل هو تكليف يجب أداؤه بحقه.

ورتب على كل من يخالف هذا، العقوبة الرادعة بمختلف الوســـائل ســـواء العـــزل أو الحبس أو الجلد أو التوبيخ أو الجمع بين أكثر من واحدة منها، كأن يحبـــس ثـــم يعـــزل مـــن منصبه.

ولما كان هذا حال الموظف العام في الإسلام فأنه يتعين عليه أن يخلص فيما يوكل إليه من عمل، فلا يتركه ولا يتغيب عنه إلا لعذر، لأن غيابه فيه تعطيل لمصالح الناس. وهذا ينافي الأصل الذي من أجله وضعت هذه الوظائف، ولما كان التغيب عن العمل دون عذر مشروع يعد سبباً من الأسباب التي يمكن عزل الموظف بسببها إذا تكرر ذلك منه، فإن المشرع الأردني قد بين أن تغيب الموظف عن عمله عشرة أيام متصلة ودون عذر مقبول سبباً موجباً لفقدان وظيفته لان غيابه يؤدي إلى تعطيل الكثير من الأعمال والمهام التي هي ضرورة لازمة لأفراد المجتمع.

ولما كان الإسلام حريصاً على هذه المصالح، فقد اعتبر من يتغيب عن الدوام بحكم التارك للوظيفة دون عذر، فيكون من الواجب عزله بسبب ذلك، حفاظاً على مصالح المسلمين من الضياع، وحتى يتمكن من تعيين من يقوم بمهامه.

يقول الشرواني:" إذا لم يحضر المدرس وطالت غيبته بحيث يعد معرضاً، فيبطل حقه بالمعلوم مطلقاً... وليس من الغيبة ترك الجلوس – للتدريس – فيه في الأيام التي جرت العادة ببطالتها ولو اشهراً كما هي العادة في قراءة الفقه في الجامع الأزهر " (١) .

ويعتبر هذا السبب من الأسباب المشروعة في عزله. ولكن هل يتم عزل الموظف بمجرد غيابه عن الدوام المدة المنصوص عليها في القانون؟ أم لابد أن يكون هناك قرار من المرجع المختص حتى يصبح معزولاً وفاقداً لوظيفته.

يقول الماوردي:" إن وزير التفويض لا ينعزل إن كف وترك حتى يستعفى الملك فيها، لأنه مستودع الأعمال فلزمه ردها إلى مستحقها، ووزير التنفيذ يجوز أن ينعزل بعزل نفسه بالكف والمتاركة، لانه لا شيء بيده فيؤخذ برده"(٢).

---

(١)الشرواني، عبد الحميد، حاشية الشرواني على تحفة المحتاج شرح المنهاج ، لابن حجر الهيتمي ، دار الفكر – بيروت ، (ج٣/١٩٦-١٩٧).

(٢)الماوردي، الوزارة: أدب الوزير، (ص١٣٧).

فكلام الماوردي هذا في غاية الدقة، حيث يبين أن الموظف يستطيع أن يترك ويكف عن الوظيفة بأن يتغيب عنها، ولم يبين المدة إلا انه لا بأس بتحديدها لتوحيد النظام في أرجاء الدولة الكاملة.

لكن هذا الترك ليس بإطلاق، ولجميع الموظفين. بل لمن لا تتعلق بهم الأمانات واللوازم وغير ذلك مما يجب أن يعيده أو يسلمه للدولة قبل عزله.

وقد فات هذا المشرع الأردني مع أن الواقع المطبق هو مطالبة الموظف بكل ما في عهدته، لكن لا يوجد نص حول ذلك، إلا أن القواعد العامة والأعراف الوظيفية تفرض على الموظف أن يعيد كل ما في عهدته.

فمثلاً لو أن أمين مستودع أثاث ولوازم في دائرة معينة ترك العمل وتغيب عنه، فإن الأصل استلام ما لديه من أمانات ومن ثم عزله، أما إن كان كاتباً لا عهدة ولا أمانات لديه، فلا باس من عزله لأنه لا يوجد في ذمته ما يستوجب إعادته، وهذا من باب المحافظة على المال العام في الإسلام، فكان عزله بسبب الغياب جائزاً ولا ضير فيه، لأن ذلك مما تقتضيه مصلحة العمل والأمة.

المبحث الثاني: الاستغناء عن الخدمة:

لقد بين المشرع الأردني أن الموظف العام إذا ارتكب مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو اقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به أو عرقلتها، أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، فإن ذلك يستدعي إيقاع العقوبة عليه. ولقد نصت الفقرة (أ) من المادة (١٤٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني على تلك العقوبات حيث جاء فيها." فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:

١. التنبيه.

٢. الإنذار.

٣. الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يتجاوز نصفه.

٤. تأخير الزيادة السنوية لمدة لا تزيد على ثلاثة سنوات.

٥. تخفيض العلاوات كلياً أو جزئياً لمدة لا تزيد على سنة واحدة وتستثني العلاوة الشخصية والعائلية من هذه العقوبة.

٦. تنزيل الراتب.

٧. تنزيل الدرجة.

٨. الاستغناء عن الخدمة.

٩. العزل ".

ونصت الفقرة (ب) من نفس المادة على انه: " لا يجوز إيقاع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) سابقة الذكر من هذه المادة على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف".

وحيث أن دراستنا تدور حول طرق انتهاء خدمة الموظف العام ومن ضمنها الاستغناء عن الخدمة، فإنه لا بد لنا من التطرق إلى معنى الاستغناء عن الخدمة والحالات والأسباب التي تدعو للاستغناء عن خدمات الموظف وحكم الشرع فيها، خاصة وأنها تحصل نتيجة إيقاع العقوبات السابقة على الموظف. وعلى هذا فإن هذا المبحث قسم إلى ثلاثة مطالب تتناول الموضوعات التي أشرت إليها تباعاً.

المطلب الأول: معنى الاستغناء عن الخدمة:

الاستغناء في اللغة من غَنِيَ- غِنى وغَنَاء: أي كثر ماله وغني عن الشيء: لم يحتج إليه،واستغنى عن الشيء: طرحه، فالاستغناء يفيد الطرح وعدم الحاجة لما استغنيت عنه[1].

أما في الاصطلاح فالاستغناء عن الخدمة: يعني العزل أو الفصل. ولكن القانون فرق

(1)ابن منظور، لسان العرب (ج١٥/١٣٦)، أنيس، المعجم الوسيط، (ج٢/٦٦٤).

بينهما، رغم أن المعنى واحد، حيث حدد حالات خاصة للاستغناء عن الخدمة، وحالات أخرى للعزل أو الفصل، علماً بان المشرع لم يستعمل كلمة الفصل مطلقاً. وبناءاً عليه فإننا نستطيع بيان معنى الاستغناء عن الخدمة بأنه: إنهاء خدمة الموظف العام نتيجة ارتكابه مخالفات أدت إلى إيقاع ثلاث عقوبات أو أكثر من البنود من (٣-٧) من الفقرة (أ) من المادة (١٤٢) من نظام الخدمة المدنية وخلال مدة ثلاث سنوات وبقرار من المرجع المختص" .

وسنبين هذه الحالات والشروط والعقوبات في المطالب التالية.

المطلب الثاني: حالات وشروط الاستغناء عن الخدمة:

لقد بين المشرع الأردني أنه إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في أنظمة الخدمة المدنية أو في تطبيقها أو غير ذلك مما يخل بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو أساء لأخلاقيات الوظيفة، فإنه يستحق إيقاع إحدى العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (١٤٢) سالفة الذكر.

ولكن تكرار مثل هذه المخالفات قد يؤدي إلى الاستغناء عن خدمته إذا ما حصل على أكثر من عقوبة وفي مدة زمنية محددة. فقد نصت المادة (١٦١) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه:" يتم الاستغناء عن الموظف بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب إذا وقعت عليه ثلاث عقوبات مختلفة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في البنود من (٣-٧) من الفقرة (أ) من المادة (١٤٢) من هذا النظام خلال ثلاث سنوات وهي:

١. الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يتجاوز نصفه.

٢. تأخير الزيادة السنوية لمدة لا تزيد عن ثلاث سنوات.

٣. تخفيض العلاوات كلياً أو جزئياً لمدة لا تزيد على سنة واحدة، وتستثنى العلاوة الشخصية والعائلية من هذه العقوبة.

٤. تنزيل الراتب.

٥. تنزيل الدرجة.

وقد منع المشرع إعادة تعيينه في الخدمة إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل على صدور قرار الاستغناء عنه وحصوله على قرار من رئيس الوزراء بالموافقة على إعادة تعيينه في الخدمة المدنية.

ويتضح من نص هذه المادة أن الاستغناء عن الخدمة لا يكون إلا في حالة إيقاع ثلاث عقوبات من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (١٤٢) من البنود سابقة الذكر، وخلال مدة ثلاث سنوات، فإنه يكون للمرجع المختص الحق في الاستغناء عن خدمة الموظف، ولكن لا بد في هذه الحالة من مراعاة الشروط الخاصة بذلك وهي:

أولاً: أن تكون العقوبات الواقعة على الموظف من العقوبات المنصوص عليها في البنود من (٣-٧) من الفقرة (أ) من المادة (١٤٢) سابقة الذكر.

ثانياً: أن تقع ثلاث عقوبات من العقوبات السابقة وخلال مدة ثلاث سنوات وهذا يوحي أن العقوبة تفقد مفعولها بمرور ثلاث سنوات. عليها تلقائياً، إذ أن إيقاع العقوبة الثالثة عليه بعد مرور أربعة سنوات على العقوبة الأولى، لا يسمح بالاستغناء عن خدمته وفقاً لهذا الشرط ، وعليه فإن العقوبة الأولى تسقط ضمناً، خاصة إذا أبدى الموظف سلوكاً حسناً خلال هذه المدة. وقد نصت الفقرة (أ) من المادة (١٥٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك حيث جاء فيها: " تسقط الدعوى التأديبية عن الموظف بمرور ثلاث سنوات على ارتكابه للمخالفة".

ثالثاً: أن يكون قرار الاستغناء عن الخدمة من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب، وإلا فان القرار لا يكون صحيحاً إذا صدر من غير المرجع المختص. وقد أثبتت المادة (١٦١) ذلك حيث نصت على أنه: "يتم الاستغناء عن الموظف بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة الأولى والراتب ...".

ولا يجوز إعادة تعيين الموظف في الخدمة المدنية إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل على صدور قرار الاستغناء عنه، وحصوله على قرار من رئيس الوزراء بالموافقة على إعادة تعيينه، وقد نصت المادة (١٦١) على هذا بكل صراحة كما ذكر سابقا.

المطلب الثالث: حكم الشرع في إنهاء الخدمة بالاستغناء عن الخدمة :

لم يكن الولاة والأمراء وكل من يتولى شيئاً من أمور المسلمين يتركون على هواهم، بل كانوا يراقبون ويحاسبون على كل ما يفعلون، بل أنهم كانوا يعاقبون إذا ما ثبت عليهم جرم أو خطأ إداري أو غيره، والأدلة على ذلك كثيرة في كتب السير والآثار.

فقد كان أبو بكر الصديق رضي الله عنه يوصي عماله ألا يخونوا وألا يغلوا ومن يغلل كان يحرق متاعه ويضربه. (١)

بل إن بعض الفقهاء أوجب على الإمام أن يراقب عماله ويسأل عنهم ويبعث من يتتبعون أخبارهم وأحوالهم. ولقد نص على ذلك ابن فرحون حيث قال: "فإن الإمام أو نائبه أو قاضي القضاة يقومون بتفقد أحوال القضاة ويتفحصون أقضيتهم ويراعون أمورهم وسيرتهم بين الناس بسؤال الثقات من رعاياهم عنهم ومن لا يتهم في دينه وشهادته ويقظته وحذره، فإن ذكر أنهم على سيرة سيئة في رعيتهم عزلهم، ونظر في أقضيتهم وأحكامهم فما يوافق أمضاه وما خالفه فسخه". (٢)

فإن جاء الموظف بما تحظره الوظيفة عوقب على ذلك بما يناسبه من العقوبات التعزيرية كالتوبيخ مثلاً أو حرق متاع الغال وضربه وغير ذلك، فإن تكرر فعله، استغنى عن خدمته وعزل، وهذه أقصى أنواع العقوبات.

والشواهد على ذلك كثيرة منها ما روى عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه عزل إماماً يصلي بقول بصق في القبلة وقال:"لا يصلي بهم بعدها أبداً" (٣).

وروي أن والي البصرة في عهد عمر بن الخطاب رضي الله عنه كان يختلي بامرأة من بني هلال توفي عنها زوجها، فغضب لذلك أهل البصرة وذهبوا إلى منزل المرأة فوجدوا الوالي في حالة تلبس معها، فوفد إلى عمر وفد على رأسهم شخص يدعى أبا بكره، ودخل أبو

---

(١)أبو داود،السنن،كتاب الجهاد،باب في عقوبة الغال ، (ج٣/ص٦٩).

(٢)ابن فرحون،تبصرة الحكام،(ج١/ ٦١-٦٢).

(٣) أبو داود،السنن،كتاب الصلاة، باب في كراهية البزاق في المسجد، (ج١/ ١٣٠).

بكره فسمع عمر صوته وبينهما حجاب، فقال عمر: أبو بكره؟ قال: نعم، قال: لقد جئت بشر، قال: إنما جاء بي المغيرة، ثم قص عليه القصة، فأمر عمر بعزل المغيرة وولى أبا موسى الأشعري بدلاً منه. (١)

فالعزل هنا ليس عقوبة على الزنا، لأن الزنا من جرائم الحدود لها عقوبتها المقررة شرعاً، ولكن العزل جاء نتيجة للسلوك الذي ارتكبه أحد عمال الدولة والذي أخل بكرامة الوظيفة. (٢)

فكل هذه النصوص وغيرها الكثير يفيد أن الاستغناء عن الخدمة نتيجة لارتكاب الموظف العام أخطاء لا تسمح بها أحكام الوظيفة.

ولكن هل يجوز عزل الموظف للريبة؟ لقد فصل ابن عبد السلام هذه المسألة فقال: " إذا أراد الإمام عزل الحاكم فان رأى به أو منه شيء عزله لما في إبقاء المريب من المفسدة إذ لا يصلح في تقرير المريب على ولاية عامة ولا خاصة لما يخشى من خيانته فيها؛ وان لم تكن ريبة فله أحوال:

أحدها: أن يعزله بمن هو دونه ولا يجوز عزله لما فيه من تفويت المسلمين المصلحة الحاصلة من جهة فضله على غيره، وليس للإمام تفويت المصالح من غير معارض.

الحال الثانية: أن يعزله بمن هو افضل منه فينفذ عزله تقديما للاصلح على الصالح لما فيه من تحصيل المصلحة الراجحة للمسلمين.

الحال الثالثة: أن يعزله بمن يساويه فقد أجاز بعضهم ذلك لما ذكرناه من التخير عند تساوي المصالح، وكما يتخير بينهما في ابتداء الولاية، وقال آخرون لا يجوز لما فيه من كسر العزل وعاره بخلاف ابتداء الولاية.

فان قيل ينبغي أن يجوز لما فيه من النفع للمولي. قلنا حفظ الموجود أولى من تحصيل المفقود. ودفع الضرر أولى من جلب النفع. وهذا معروف بالعادة وقد قال صلى الله عليه

---

(١)الطبري، أبو جعفر محمد بن جرير، تاريخ الأمم والملوك، تحقيق :محمد أبو الفضل إبراهيم، ١٣٨٧هـ-١٩٦٧م،(ج٢/٧٢).

(٢) سليمان، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي ،(ص٢٧٥).

وسلم: "من ولي من أمر المسلمين شيئاً ثم لم يجهد لهم وينصح لم يدخل الجنة معهم"(١). ولما اتهم خالد بن الوليد بأنه قتل مالك بن نويرة ليتزوج بامرأته. حرض عمر على أن يعزله أبي بكر وقال قتل رجل من المسلمين ونزى على امرأته. فمتنع أبو بكر من عزله لأنه كان اصلح في القيام لقتال أهل الردة من غيره. وهو أصوب مما رآه عمر لان تلك الريبة لم تكن قادحة في كونه أقوم بالحرب من غيره" (٢) .

فكلام ابن عبد السلام بان الموظف لا ينعزل للريبة إلا بتعين من هو اكفأ منه أما من هو اقل منه أو مثله لا ينعزل وذلك حفاظا على مصالح المسلمين.

ويرى البعض الآخر انه يجوز للسلطان أن يعزل القاضي بريبة أو بغير ريبة (٣).

والراجح هو ما ذهب إليه ابن عبد السلام لان في عزله بلا ريبة تضيع لهيبة الوظيفة ودعوة للأكفاء بعدم القبول بتولي الوظائف لما في العزل بدون ريبة من اثر على صاحبه من عار وظلم وكسر نفس، لذا فالأولى الأخذ ما فصله ابن عبد السلام فلا ينعزل بالريبة إلا بمن هو اكفأ منه وذلك لما في بقاءه من مصلحة للمسلمين، ولعل حادثة عمر وأبي بكر مع خالد بن الوليد خير دليل على هذا.

وقد تسامح المشرع الأردني وجعل السبب في الاستغناء عن الخدمة وقوع ثلاث عقوبات وفي خلال ثلاث سنوات، وهذه الشروط لا تضر بالمصلحة العامة و يجوز وضعها من باب السياسة الشرعية ومراعاة المصالح العامة.

ومع هذا فقد نظر المشرع لهذا الموقف بعين الرحمة ولم يحرمه من التعيين مطلقاً بل سمح بعودته للوظيفة لكن ليس قبل مرور ثلاث سنوات على قرار الاستغناء عنه وهذا

---

(١)ابن عبد السلام،قواعد الأحكام في مصالح الأنام،(ج١/٦٩-٧٠).

(٢)المرجع السابق، (ج١/٦٩-٧٠).

(٣)السروجي،أبو العباس شمس الدين احمد بن إبراهيم بن عبد الغني،أدب القضاء،دار البشائر الإسلامية-بيروت،ط(١)،١٤١٨هـ-١٩٩٧م،(ص١٠٢)؛ابن الهمام،كمال الدين محمد بن عبد الواحد السيواسي،شرح فتح القدير على الهداية:شرح بداية المبتدي للمرغيناني، شركة مكتبة ومطبعة البابي الحلبي وشركاه، ط(١)، ١٣٨٩هـ-١٩٧٠م ،(ج٧/٢٦٤)؛ابن حزم،أبو محمد علي بن احمد بن سعيد الأندلسي،المحلى بالآثار، دار الكتب العلمية -بيروت،(ج٨/٥٣٦).

أيضاً لا خير فيه شرعاً إذا ما أظهر الموظف توبة واسترجع وصحح مسيرته ولكن بتولية جديدة.

المبحث الثالث: العزل من الوظيفة :

يعتبر العزل من الوظيفة من أكثر المصطلحات استعمالاً منذ القرون الأولى وحتى الآن، إلا أن المقصود به وحالاته تختلف من تشريع لآخر، ومن بلد لآخر، لذا فإن هذا المبحث سيكون في ثلاثة مطالب، يبين الأول منها معنى العزل في اللغة والاصطلاح، ويبين الثاني حالات وشروط العزل، ويبين الثالث حكم الشرع في العزل من الوظيفة.

المطلب الأول: معنى العزل :

العزل في اللغة من عزَلَ-عزْلاً: أبعده ونحاه ويقال: عزله من منصبه، واعتزل الشيء: بَعُد وتنحى، والعزل: التنحية، وعزلته نحيته، ومنه عزلت النائب والوكيل: أخرجته عما له من الحكم . [1]

وفي الاصطلاح يعني قطع صلة الموظف العام بالوظيفة سواء أكان ذلك بصورة إرادية أم غير إرادية. [2]

وقد عرف الإسلام العزل لكن بشكل أوسع، فكل طريقة تنهي العلاقة بين الموظف والوظيفة يعتبرها الإسلام عزلاً، فالاستقالة عزل، لأنها طلب بالعزل وهذا ما يسميه القانونيون بالعزل الإرادي ويوافق عليه المرجع المختص، وكذلك الاستيداع فهو عزل لأنه يقع من المرجع المختص سواء أكان بطلب الموظف أم لا، ومثله طلب التقاعد، وفقدان الوظيفة، والاستغناء عن الخدمة، وكل ما ينهي الرابطة الوظيفية. إلا أن القوانين الحديثة استحدثت هذه الصور والحالات .

المطلب الثاني: حالات وشروط العزل من الوظيفة :

يعد العزل في التشريع الأردني من العقوبات التي توقع على الموظف العام بل هي

([1])ابن منظور لسان العرب، (ج١١/٤٤٠-٤٤٣)؛أنيس واخرون،المعجم الوسيط ،(ج٢/٥٩٩).

([2])د. جراح،فصل الموظف العام،(ص٤١).

أشدها على الإطلاق، فالعزل في التشريع الأردني لا يكون إلا في حال ارتكاب الموظف لمخالفات صريحة نص عليها التشريع.

فالعزل لا يكون مبرراً إلا بفعل فيه مخالفة لذلك التشريع. وقد وجد هذا في الإسلام، فإن أية مخالفة يقوم بها الموظف يعزل.

إلا أن الإسلام ترك للإمام أو المرجع المختص عزل المولى لغير مخالفة، وذلك إذا وجد من هو أكفأ منه للوظيفة، فإن لولي الأمر عزله وتعيين ذلك الكفء مكانه. وهذا لا يوجد في التشريعات الحديثة بأي حال من الأحوال، ففلسفة الإسلام في ذلك أن الولاية أمانة، والأمانة تقتضي أن يقوم بها الأكفأ والأصلح والأنسب وفي أي وقت كان(1).

ومع ذلك فإن توجه المشرع الأردني إلى جعل العزل فيه لمخالفة فقط، لا ينافي الشرع لأن طرق التنحية في القانون عديدة وكثيرة، ويمكن إجمال حالات العزل في التشريع الأردني بما يلي:

أولاً: إذا حكم على الموظف من محكمة مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة والشهادة الكاذبة، وأية جريمة أخرى مخلة بالأخلاق العامة، أو إذا ما حكم عليه بالحبس من محكمة مختصة لمدة تزيد على ثلاثة أشهر لارتكابه أية جريمة من الجرائم، حيث يعتبر الموظف في أية حالة من تلك الحالات معزولاً حكماً من تاريخ اكتساب الحكم عليه الدرجة القطعية. وقد نص على هذا البند الأول من الفقرة (أ) من المادة (١٦٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ثانياً: يعزل الموظف العام بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب إذا عوقب بتنزيل درجته، ثم ارتكب مخالفة مسلكية أخرى وأوقعت عليه عقوبة تنزيل الدرجة مرة أخرى. وقد نص على هذا البند الثاني من الفقرة (أ) من المادة (١٦٢) من نفس النظام.

ثالثا: يعزل الموظف العام بقرار من المجلس التأديبي. وقد نص على هذا البند الثالث

---

(1)راجع كلامنا عن العزل للريبة في المطلب السابق.

من الفقرة (أ) من المادة (١٦٢) من نفس النظام، ولا يجوز إعادة تعيينه بأية دائرة أو جهة حكومية، أما الدوائر الخاصة فلا سلطة للدولة عليها. وقد نصت على ذلك الفقرة (ب) من المادة (١٦٢) حيث جاء فيها: "لا يجوز إعادة تعيين الموظف الذي عزل من الوظيفة في أي دائرة من الدوائر".

وقد احتوت كل حالة من الحالات السابقة على الشروط الواجب توفرها في كل حالة حتى يعزل الموظف من وظيفته، ولا داعي لذكرها هنا حتى لا يصبح في الأمر إسهاب وتكرار.

المطلب الثالث: حكم الشرع في إنهاء الخدمة بالعزل :

يعتبرالعزل في القانون من أكثر الطرق موافقة للعزل في الإسلام.فالعزل في الإسلام لا يكون إلا لسبب مشروع، كأن يرتكب الموظف شيئاً يوجب عزله كالفسق أو الرشوة أو الزنا أو غير ذلك من الأسباب الموجبة لعزله، وتنافي أصول وأحكام الولاية في الإسلام وتسمى بالفسق.

وقد نص المشرع الأردني على مثل هذه الحالات، حيث قرر عزل الموظف العام إذا ما ارتكب أية جريمة أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة أو السرقة، أو أية جنحة يعاقب عليها القانون بالسجن أو غير ذلك.

أما عزله بسبب من أسباب الفسق المختلفة فقد اختلف الفقهاء في ذلك على قولين:

الأول: أن الموظف إذا فسق لا ينعزل بمجرد الفسق، وانما يعزل بعزل من ولاه. وهذا ظاهر مذهب الحنفية وعليه مشايخهم البخاريون والسمرقنديون (١)،والراجح عند المالكية(٢) ، والشافعية في قول(٣).

---

(١)الكاساني،علاء الدين بن مسعود، بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع،بيروت،(ج٧/١٧)، ابن الهمام،شرح فتح القدير (ج٧/٢٥٤).

(٢)ابن فرحون،تبصرة الحكام،(ج١/٦٢).

(٣) الشربيني،مغني المحتاج،(ج٤/٣٨١)، الماوردي،أدب القاضي،(ج٢/٤٠٥)،البكري،اعانة الطالبين،(ج٤/٣٦٦).

ودليلهم في ذلك: أن الكبيرة لا تخرج صاحبها من الإيمان، والعدالةُ ليست بشرط أهلية القضاء، إذ تجوز ولاية الفاسق ففي بقائه أولى أن لا ينعزل بمجرد العزل، بل لا بد من عزله من قبل من ولاه([1]) .

الثاني: أن الموظف إذا فسق انعزل بمجرد الفسق. وهذا اختيار الطحاوي وقول الكرخي من الحنفية(٢) ، والشافعية في الأصح(٣) ، والحنابلة(٤) .

ودليلهم في ذلك (٥) :

١- أن العدالة شرط أهلية القضاء كما هي شرط أهلية الشهادة؛ لان أهلية القضاء تدور مع أهلية الشهادة وقد زالت بالفسق فتبطل الأهلية.

٢- القياس على موت القاضي، فكما تنتهي ولاية القاضي بموته فكذلك تنتهي بفسقه بجامع انعدام الأهلية.

والذي يظهر من رأي الحنفية الأول ومن وافقهم أن الموظف الفاسق لا ينعزل إلا بعد ثبوت ما اتهم به فان ثبت فسقه، عزله من ولاه.

وقد وافق المشرع الأردني هذا الرأي، حيث نص على أن كل من يرتكب جريمة مخلة بالشرف والأمانة، وكل من يحكم عليه بجنحة أو جريمة يعتبر معزولاً حكماً من تاريخ صدور الحكم القطعي بحقه.

وقد نص على ذلك في الفقرة (أ) من المادة (١٦٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني حيث جاء فيها: "يعزل الموظف في أي من الحالات التالية:

١- إذا حكم عليه من محكمة مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف كالرشوة والاختلاس والسرقة والتزوير وسوء استعمال الأمانة والشهادة الكاذبة وأي جريمة أخرى

([1])الكاساني،بدائع الشرائع،(ج٧/١٧)، ابن الهمام،شرح فتح القدير (ج٧/٢٥٤)، البابرتي،الامام اكمل الدين محمد بن محمود،شرح العناية على الهداية، دار الفكر،(ج٧/٢٥٤) .

(٢)البابرتي، شرح العناية،(ج٧/٢٥٤).

(٣)النووي، روضة الطالبين،(ج١١/١٢٦)، الشربيني،مغني المحتاج،(ج٤/٣٨١).

(٤)ابن قدامة، المغني، (ج٩/١٠٤).

(٥)الكاساني،بدائع الصنائع،(ج٧/١٧)؛السروجي،ادب القضاء،(ص١١٢)؛الماوردي،ادب القاضي،(ج٢/٤٠٥).

ولبيان أبعاد هذا الموضوع المختلفة تم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب بحيث يبين الأول: معنى الإلغاء والتسريح، ويبين الثاني: أسباب وشروط الإلغاء والتسريح، كما يوضح الثالث: حكم الشرع في إنهاء خدمة الموظف بسبب إلغاء الوظيفة والتسريح.

المطلب الأول: معنى الإلغاء والتسريح :

الإلغاء في اللغة من لَغَا- لغواً: أي أخطأ وقال باطلاً، ولغا الشيء : بَطَلَ، وألغى الشيء: أبطله، ويقال: ألغى القانون: أي أسقطه وأبطل مفعوله، وألغى الوظيفة: أسقطها. (1)

أما الهدف من إلغاء الوظيفة عند المشرع الأردني فهو إعادة هيكلة المرافق العامة من خلال إلغاء بعض الوظائف من نظام جدول تشكيلات الوظائف الحكومية، وذلك بهدف رفع كفاءة المرفق العام، وتحسين أدائه، وتحقيق الصالح العام. (2)

أما التسريح فهو في اللغة: من سَرَح، سَرْحاً وسَرُوحاً: خرج بالغداة وسرّح الشيء: أرسله، وتسرح من المكان: ذهب وخرج، وأطلق سراحه: خلّى سبيله، وسرّح المرأة: طلقها أي أخلى سبيلها وتركها ومنها يقال: سرّح العامل: أي أخلاه من عمله (محدثة). (3)

وجاء في التعاريف أن التسريح: هو إطلاق الشيء على وجه لا يتهيأ للعود. فمن أرسل البازي مثلاً ليسترده فهو مطلق ومن أرسله لا ليرده فهو مسرّح.(4)

أما المقصود بالتسريح من الوظيفة عند المشرع الأردني، فهو إنهاء خدمة الموظف نتيجة لإلغاء وظيفته وتعذر نقله إلى وظيفة أخرى بقرار من المرجع المختص بذلك.

إلا أن المشرع حافظ للموظف المسرح على حقه في الأولوية في التعيين في أية دائرة في وظيفة تتناسب مع مؤهلاته وخبراته، ويفقد هذا الحق إذا رفض قبول الوظيفة التي عرض عليه إعادة تعيينه فيها. وقد نصت على هذا الفقرة (أ) والفقرة (ب) من المادة (١٦٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

---

(1)ابن منظور،لسان العرب، (ج١٥/٢٥٠-٢٥٢) ؛أنيس،واخرون،المعجم الوسيط،(ج٢/٨٣١).

(٣)القبيلات،انقضاء الرابطة الوظيفية،(ص٢٤١).

(3)أنيس،واخرون،المعجم الوسيط،(ص٢/٨٣١).

(4)المناوي،التعاريف،(ج١/١٧٥).

ويلاحظ أن المشرع الأردني قد حصر التسريح من الوظيفة في حالة إلغاء الوظيفة فقط، ويفهم هذا من نص المادة (١٦٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني، حيث جاء في الفقرة (أ) منها: "إذا اقتضت مصلحة العمل إعادة هيكلة الدائرة أو دمجها في غيرها أو إلغاءها أو إلغاء وحدة إدارية فيها أو قسم من أقسامها أو إنقاص العدد في أي منها، فيحدد المجلس بناء على تنسيب الوزير، الوظائف التي سيتم إلغاؤها ومن يمكن نقله من الموظفين الذين يشغلونها إلى وظائف أخرى، ويتم تسريح من يتعذر نقله منهم بقرار من الوزير" .

لذلك قرن الشارع في البند الثامن من الفقرة (أ) من المادة (١٥٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني بين إلغاء الوظيفة والتسريح، حيث جاء فيها: "أ- تنهى خدمة الموظف في أي من الحالات التالية:...

٨- إلغاء الوظيفة والتسريح..." .

المطلب الثاني: شروط إنهاء الخدمة بسبب إلغاء الوظيفة (التسريح) :

إن إنهاء خدمة الموظف بسبب إلغاء الوظيفة وهو ما يسمى بالتسريح، لا بد وأن تتوفر فيه مجموعة من الشروط حتى يكون هذا التسريح مشروعاً، فإن لم يتوفر أي شرط منها فإن قرار التسريح يكون قابلاً للإبطال والإلغاء.

ورغم أن المشرع الأردني لم ينص على هذه الشروط صراحة، إلا أنها تفهم من خلال المواد الخاصة بإلغاء الوظيفة والتسريح، ويمكن إجمال هذه الشروط بما يلي:

أولاً: أن يكون إلغاء الوظيفة حقيقياً لا صورياً، فلا يجوز إعادة إحداث الوظيفة تحت مسمى آخر.[1]

ثانياً: أن يكون الغرض الحقيقي من إلغاء الوظيفة هو إعادة تنظيم المرفق العام وتحقيق الصالح العام. [2]

ويفهم هذا الشرط من خلال نص الفقرة (أ) من المادة (١٦٥) من نظام الخدمة المدنية

---

(١)شطناوي،دراسات في الوظيفة العامة،(ص٣٤٩).

(٢)القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية،(ص٢٦٥)؛ شطناوي،دراسات في الوظيفة العامة،(ص٣٤٩).

الأردني حيث جاء فيها:"أ- إذا اقتضت مصلحة العمل إعادة هيكلة الدائرة أو دمجها في غيرها أو إلغاءها أو إلغاء وحدة إدارية فيها أو قسم من أقسامها أو إنقاص العدد في أي منهما فيحدد المجلس بناء على تنسيب الوزير الوظائف التي سيتم إلغاؤها...".

ثالثاً: أن يتعذر نقل الموظف إلى وظيفة أخرى قبل تسريحه، وذلك لعدم توفر شاغر، فإن توفر شاغر وسرح الموظف كان القرار باطلاً وعرضة للإلغاء. وقد نص المشرع الأردني على ذلك صراحة، حيث جاء في الفقرة (أ) من المادة (١٦٥) "... ويتم تسريح من يتعذر نقله منهم بقرار من الوزير".

وقد حفظ المشرع للموظف المسرح في هذه الحالة حق الأولوية في التعيين وقد أشرنا لذلك سابقا.

رابعاً:أن يكون قرار إلغاء الوظيفة سابقاً على صدور قرار التسريح، فمن غير الممكن أن يكون التسريح سابقاً على إلغاء الوظيفة، لأن إلغاء الوظيفة هو السبب في التسريح وليس العكس، وعلى هذا فإنه لا يجوز تسريح الموظف من وظيفته بداعي أن وظيفته ستلغى في الموازنة الجديدة. (١)

المطلب الثالث: حكم الشرع في إنهاء الخدمة بإلغاء الوظيفة والتسريح :

قد يحدث طارئ لمصلحة ما يستدعي إلغاء وظيفة ما في دائرة ما، وقد يكون لهذه الوظيفة شخص يقوم بها، فإذا ما ألغيت هذه الوظيفة فما مصير هذا الموظف سواء بالقانون أم بالشرع؟

لقد بين المشرع الأردني أن إلغاء الوظيفة قد تقتضيه مصلحة العمل، وبالتالي فإن الموظف القائم بهذه الوظيفة ينقل إلى وظيفة أخرى في نفس الدائرة أو غيرها إذا توفرت الإمكانية، أما إن لم يكن له شاغر، فإنه يسرح من الوظيفة مع الاحتفاظ له بأولويته بالتعيين إذا توفرت وظيفة تلائم مؤهلاته وخبراته، وقد تبين ذلك في المطلب السابق.

---

(١) القبيلات،انقضاء الرابطة الوظيفية،(ص٢٦٧-٢٦٨).

أما في الشرع فقد عرف المسلمون مبدأ إلغاء الوظائف وتسريح الموظفيـن، واعتـبر الشرع هذا التسريح من وجوه الإقالة للموظف، وقد حفظ للموظف الحق فـي الانتقـال إلـى وظيفة أخرى إن أمكن ذلك، وإلا فإنه يعزل.

ولهذا لو رأى ولي الأمر أن هناك حاجة ماسة لتقليص أعباء المديونية علـى الدولـة، فانه يجوز له إلغاء بعض الوظائف أو تقليص عدد الموظفين في دائرة ما. يقول الفراغ في هذا الشأن:" وإذا أراد ولي الأمر إسقاط بعض الجيش بسبب أوجبه أو لعذر اقتضاه جاز، وان كـان لغير سبب لم يجز" (١).

فدل هذا على جواز تسريحه من وظيفته إذا كان هناك مصلحة فـي إلغـاء الوظيفـة وتسريحه منها، وهذا لا يعني انه لا يولى مرة أخرى، فان رأى ولي الأمر انه يصلح لوظيفـة أخرى جاز له أن يستعمله فيها.

المبحث الخامس: الإحالة على التقاعد أو الاستيداع بقرار من الدولة :

لا تخرج حالات الإحالة على التقاعد أو الاستيداع عن صورتين:

أحدهما: بناء على طلب من الموظف نفسه ولهذه شروط وضوابط قد تم بيانـها فـي المبحثين الثاني والثالث من الفصل الأول من هذه الدراسة.

وثانيهما: بقرار من المرجع المختص، وهذه لابد من توفر شروط وضوابط معينة فيـها حتى تكون صحيحة، ولما كان الكلام عن الإحالة على التقاعد أو الاستيداع وبقرار من الدولـة وكنت قد بينت معنى التقاعد والاستيداع في الفصل الأول، فإنـه لا ضـرورة لإعـادة ذكـر معناهما هنا، بل سأكتفي بذكر شروطهما في هذه الحالة وحكم ذلك في الشرع، وعليه سـأجعل هذا المبحث في مطلبين: الأول : حول الإحالة على التقاعد بقرار مـن الدولـة، وجـاء هـذا المطلب في فرعين الأول: في شروط وأسباب الإحالة على التقـاعد بقـرار مـن الدولـة، والثاني: في بيان حكم الشرع في ذلك، وجاء المطلب الثاني: في الإحالة على الاستيداع، وقـد

---

(١) أبو يعلى الفراء،الأحكام السلطانية،(ص٢٧٢).

جاء في فرعين الأول: في شروط وأسباب الإحالة على الاستيداع بقرار من الدولة، والثاني: في بيان حكم الشرع في ذلك.

المطلب الأول: الإحالة على التقاعد بقرار من الدولة :

لقد تم بيان المعنى اللغوي والاصطلاحي للتقاعد في المبحث الثاني من الفصل الأول عند الحديث عن الإحالة على التقاعد بناء على طلب الموظف نفسه، لذا فإنه من العبث تكرار ذلك هنا مرة أخرى.

لهذا قسم هذا المطلب إلى فرعين الأول: في شروط الإحالة على التقاعد بقرار من الدولة، والثاني: في بيان حكم الشرع في ذلك.

أولاً: شروط الإحالة على التقاعد بقرار من الدولة

نظرا لأن العلاقة بين الموظف والدولة لا يمكن أن تستمر إلى مالا نهاية، لذا فانه لا بد من انتهاء هذه العلاقة. ولكون الإنسان بطبعه ميال إلى العمل والسلطة والمنصب، فإنه من البديهي أن تعطى الدولة الحق في إنهاء هذه العلاقة مثلما ثبت هذا الحق للموظف نفسه، ولكن لا يثبت حق الدولة في ذلك إلا إذا توافرت مجموعة من الشروط نجملها بما يلي:

أ- أن يكون الموظف قد أكمل ثلاثين سنة خدمة، وقد سبق ذكر هذه الشروط عند الحديث عن الإحالة على التقاعد بناء على طلب الموظف نفسه.

ب-أن يكون الموظف قد أكمل مدة خمس وعشرين سنة، وأن تكون الموظفة قد أكملت مدة عشرين سنة، حسب التعديل في القانون المؤقت رقم (٦١) لسنة ٢٠٠٢م وتعتبر هذه الحالة إحالة جوازية للمرجع المختص.

ج-أن يكون الموظف قد أكمل الستين من عمره، أو أكمل أربعين سنة خدمة مقبولة للتقاعد، وتسمى هذه الحالة بالإحالة الوجوبية وفق ما نصت على ذلك الفقرة (أ) من المادة (١٢) من قانون التقاعد المدني رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩م.

ورغم ذلك فقد أجاز القانون لمجلس الوزراء إبقاء الموظف في الخدمة ولمدة لا تزيد

عن خمس سنوات إذا كان في ذلك فائدة للمصلحة العامة. (1)

د-أن يصدر قرار الإحالة على التقاعد من المرجع المختص بتعيين مثيله في الراتب والدرجة.

ثانياً: حكم الشرع في إنهاء الخدمة بالتقاعد بقرار من الدولة :

لما كانت الرابطة الوظيفية بين الموظف والدولة قد حددها القانون في نصوصه بالمدة القابلة للتقاعد، وحفظ للموظف الحق بإنهاء خدمته بمجرد انتهائها، فقد حفظ القانون لنفسه بالمقابل حق إنهاء الخدمة أيضاً إذا مضت المدة المنصوص عليها، كما حفظ لنفسه الحق بالتمديد إذا اقتضت المصلحة ذلك.

ولكن ما حكم تصرف الدولة إذا ما انتهت المدة القانونية وأصدرت الدولة قراراً بإنهاء خدمة الموظف لانطباق شروط التقاعد المنصوص عليها ؟

إن هذا يقاس على الولاية المحددة بزمن أو عمل،فانتهاء هذا الزمن ينهي الرابطة التي تربط بين الدولة والموظف. كما أن انتهاء العمل المنوط به قد ينهي رابطته الوظيفية للدولة.

يقول الماوردي: "وتكون مدة ولايته مقدرة بسبعة أيام أولها من صلاة الظهر في اليوم السابع من ذي الحجة وهو فيما قبلها وبعدها أحد الرعايا وليس من الولاة، وإذا كان مطلق الولاية على إقامة الحج فله إقامته في كل عام مالم يصرف عنه، وإن عقدت له خاصة على عام واحد لم يتعد إلى غيره إلا عن ولاية".(2)

فكلام الماوردي يوضح أن الولاية تكون خاصة وتنتهي بانتهاء العمل المحدد أو بانتهاء المدة المخصصة لها، ويقاس على هذا، الوظيفة العامة إذ إنها ولاية ولمدة معينة، فإذا ما انتهت هذه المدة جاز للموظف طلب الإقالة، وجاز للدولة قبول استقالته، إلا أن هذا الاعتزال لا يتم إلا بعلم ولي الأمر أو المرجع المختص، وقد ذكر ذلك الماوردي فقال: "لا يجوز أن يعتزل إلا بعد إعلام الإمام واستعفائه، لانه موكول لعمل يحرم عليه إضاعته".(3)

---

(1)بطارسة،نظام الوظيفة العامة،(ص189).

(2)الماوردي،الأحكام السلطانية،(ص140).

(3)الماوردي،أدب القاضي،(ص401).

وعلى هذا فإن إنهاء خدمة الموظف بسبب الإحالة على التقاعد لا بأس فيه إن كان في ذلك مصلحة للمسلمين، أو لا يترتب عليه ضرر بمصالحهم لأن الولاية هنا معينة بالمدة وقد انتهت هذه المدة فجاز عزله.

وقد نص المشرع الأردني على جواز إحالة الموظف إلى التقاعد إذا ما أتم المدة المحددة في القانون وقد سبق بيان ذلك بالتفصيل.

المطلب الثاني: الإحالة على الاستيداع بقرار من الدولة :

لقد تم بيان معنى الاستيداع لغة واصطلاحاً سابقاً، لذا سنكتفي هنا بذكر شروط الإحالة على الاستيداع بقرار من الدولة، وحكم ذلك في الشرع، حيث جعلت ذلك في فرعين تم تخصيص الأول منها لشروط الإحالة على الاستيداع، بينما تم تخصيص الثاني لموقف الشرع من هذا الموضوع.

أولاً: شروط الإحالة على الاستيداع بقرار من الدولة :

إن قرار الدولة بإحالة الموظف على الاستيداع لا يمكن أن يقع إلا إذا توافرت فيه عدة شروط وهي:

أ-أن تكون خدمة الموظف المقبولة للتقاعد لا تقل عن خمس عشرة سنة بتاريخ إحالته على الاستيداع، وقد نصت الفقرة (ب) من المادة (١٦٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك صراحة.

ب-أن يصدر القرار بإحالة الموظف على الاستيداع عن مجلس الوزراء وبتنسيب من الوزير المختص، وإلا فإن القرار يكون قابلاً للإبطال لعدم صدوره عن الجهة المختصة بذلك، وقد نصت على ذلك الفقرة (أ) من المادة (١٦٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني بكل صراحة.

ج-أن لا تتجاوز مدة الاستيداع خمس سنوات، وتعتبر مدة الإحالة على الاستيداع مقبولة للتقاعد ويعتبر الموظف المحال على الاستيداع محالاً حكماً على التقاعد عند إكماله المدة المقررة للتقاعد. وقد نصت على هذا الفقرة (ج) من المادة (١٦٧) من نظام الخدمة

المدنية الأردني.

د-أن لا يكون الموظف المحال على الاستيداع ملتزماً بالخدمة بسبب ايفاده في بعثة أو دورة تم ايفاده فيها، وقد نصت على هذا الفقرة (أ) من المادة (١٤) من نفس النظام.

هـ-أن لا يكون الموظف محالاً إلى المحاكمة التأديبية أو المدعي العام أو المحكمة. حيث لا يجوز إحالته على الاستيداع حتى يصدر القرار النهائي القطعي في تلك القضية، لكي يتخذ الإجراء اللازم بحقه على اثر ذلك القرار. وهذا ما نصت عليه المادة (١٤٩) من نفس النظام.

ثانياً: حكم الشرع في إنهاء الخدمة بالاستيداع بقرار من الدولة :

تعد الإحالة على الاستيداع لدى المشرع الأردني إحالة حكمية على التقاعد وهي في مضمونها عزل للموظف دون سبب، وإنما لغاية لا يعلمها إلا المرجع المختص، فربما يكون ذلك بسبب ما ظهر له من فساد لدى الموظف، أو قد يكون نتيجة تصفية الحسابات، فيكون الموظف جيداً ولا شيء عليه ومن باب التخلص منه يحال على الاستيداع.

ونستطيع تخريج هذه المسألة على عزل القاضي أو الوالي دون سبب، فقد اختلف الفقهاء في ذلك على أقوال:

القول الأول: أن الإمام- المرجع المختص- له عزل الموظف مطلقاً، ودون سبب، وينفذ عزله سواء أوجد من هو أصلح منه أو مثله أو لم يجد، وهذا قول الحنفية[1] وأحد قولي الحنابلة . [2]

واستدلوا على ذلك بأدلة كثيرة وردت عن الخلفاء الراشدين وغيرهم، بأنهم كانوا يعزلون ويولون، ولولا أن ذلك من حقهم لما فعلوه ، ومن ذلك:

أ-أن عمر رضي الله عنه عزل شرحبيل بن حسنة عن ولايته بالشام وولى معاوية، فقال له شرحبيل:أمن جبن عزلتني أو خيانة ؟ قال عمر:من كل لا.ولكن أردت رجلا أقوى من

---

(1) ابن الهمام،شرح فتح القدير،(ج٧/٢٦٤)؛ الشيخ نظام،الفتاوي الهندية،(ج٣/٣٠٧).
(2)ابن قدامة،المغني،(ج٩/١٠٣).

رجل.[1]

ووجه الدلالة: أن عمر عزل شرحبيل بن حسنة من غير ظهور خلل منه ولكن رأى من هو افضل منه تحصيلا لهذه المزية للمسلمين (٢) .

ب-ما روي عن علي رضي الله عنه انه ولى أبا الأسود الدؤلي القضاء ثم عزله فقال: لم عزلتني وما جنيت؟ فقال علي: إني رأيتك يعلو كلامك على الخصمين. (٣)

ووجه الدلالة أن عليا رضي الله عنه عزل أبا الأسود بسبب ظهور خلل لا يقتضي انعزاله وهو علو صوته ولان ذلك قد يؤثر على مجرى القضاء كإرهاب الخصوم عند استجوابهم.

فهذه الآثار تدل على أن الخلفاء الراشدين كانوا يرون العزل دون سبب من الأسباب جائزا، وإلا لما فعلوه. (٤)

القول الثاني: أنه لا يجوز عزله بدون سبب، وإن عزله فإنه يأثم، واختلفوا في ما إذا كان ينفذ عزله أم لا؟

أ-إن عزله لا ينفذ؛ وذلك لعدم توفر خلل فيه، ولأن في عزله ضرر بالمصلحة العامة، إلا أنه يجوز عزله إذا خشي أن تقوم مفسدة ببقائه وهذا قول المالكية[2] وبعض الشافعية. (٦)

([1])البيهقي،السنن الكبرى،كتاب آداب القاضي،باب القاضي إذا ناب له أحد الخصمين نهاه عنه، (ج١٠/١٨٦).

([2])الأزهري، الشيخ صالح عبد السميع الآبي،جواهر الإكليل،شرح مختصر الشيخ خليل،دار الكتب العلمية-بيروت، ط(١) ،١٤١٨هـ-١٩٩٧م، (ج٢/٣٣٣)؛ الخطيب الشربيني،شمس الدين محمد،مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج على متن منهاج الطالبين للنووي،دار الفكر،١٣٩٨هـ-١٩٧٨م، (ج٤/٣٨١).

(٣) قال عنه،الألباني:لم اقف عليه. انظر: الألباني،محمد ناصر الدين، ارواء العليل في تخريج أحاديث منار السبيل، إشراف :محمد زهير الشاويش، المكتب الإسلامي،ط(١)،١٣٩٩هـ-١٩٧٩م،(ج٨/٢٣٤).

(٤) الشيخ نظام،الفتاوي الهندية،(ج٣/٣٠٧).

(٥) الخرشي،محمد بن عند الله بن علي،حاشية الخرشي على مختصر سيدي خليل،دار الكتب العلمية-بيروت،ط(١)،١٤١٩هـ-١٩٩٧م، (ج٧/٤٨٩).

(٦) الخطيب الشربيني، مغني المحتاج،(ج٤/٣٨١).

ب-إن عزله ينفذ؛ وذلك مراعاة لأمر الإمام، إلا إذا لم يوجد من يصلح للقضاء غيره، فإنه لا ينفذ لأنه يكون بذلك قد تعين عليه فوجب بقاؤه فيه، وهذا هو الأصح عند الشافعية. (١)

ودليل القول الثاني من المعقول:

١-إن تنصيبه قد تم لمصلحة المسلمين فلا يجوز عزله كما لا يجوز عزل الوكيل إذا تعلق بالوكالة حق الغير، وهنا تعلق به حق الغير وهو مصلحة عامة المسلمين فيكون بالفسخ تعطل لهذه المصالح. (٢)

٢-إن العزل بلا سبب عبث وتصرف الإمام يصان عنه. (٣)

القول الثالث: انه لا يجوز عزله مطلقاً، وهذا قول الحنابلة الثاني.

ودليلهم في ذلك أن توليته تعود لمصلحة المسلمين فلم يملك الإمام عزله ،كما لو عقد النكاح على موليته لم يكن له فسخه. (٤)

ومن خلال هذه الأقوال يتضح أن الرأي الثاني أقرب للصواب. إذ أن فيه مراعاة لمصلحة المسلمين من باب أن لا يكون هناك هوى في المسألة وفي نفس الوقت السماح بالعزل إذا اقتضت المصلحة ذلك.

أما القول الأول فيلاحظ أن الأدلة التي استدلوا بها هي في أصلها في غير مكان الاستدلال، فالعزل فيها يظهر أنه بسبب، وقد ذكر عمر بن الخطاب رضي الله عنه ذلك عندما قال:" ولكن أردت رجلاً أقوى من رجل"، فأراد أن يبدله برجل أقوى وأشد، وهذا فيه مصلحة وهو سبب وجيه، وأما علي رضي الله عنه فإنه رأى في القاضي صفة غير مستحبة، وهي علو صوته فوق صوت المتخاصمين، وهذا مبرر لدى علي رضي الله عنه لعزله، فكان عزلهم بسبب فكان الاستدلال في غير محله فلا يسلم لهم الرأي.

---

(١)المرجع السابق،(ج٤/٣٨١).

(٢)الخرشي،حاشية الخرشي،(ج٧/٤٨٩)؛الخطيب الشربيني،مغني المحتاج،(ج٤/٣٨١).

(٣)البكري،أبي بكر عثمان بن محمد شطا الدمياطي،حاشية إعانة الطالبين على حل ألفاظ فتح المعين،دار الكتب العلمية-بيروت،ط(١)،١٤١٥هـ-١٩٩٥م،(ج٤/٣٦٧).

(٤)ابن قدامة،المغني،(ج٩/١٠٣).

أما الرأي الثالث ففيه تشدد، إذ قد تقتضي المصلحة عزله، كأن لا يكون محبوباً بين الناس، رغم أنه عادل ولا يوجب ما يعزله، ذلك أن بقائه قد يؤدي إلى فتنة فيكون الأولى عزله لإخمادها، فدل ذلك على أن العزل بلا سبب لا يصح لما فيه من إضرار لمصالح الأمة والمسلمين.

الفصل الثالث: انتهاء خدمة الموظف بسبب فقدان شرط أو أكثر من شروط التوظيف:

لقد دأبت الدول ومنذ العصور القديمة وعلى رأسها الدولة الإسلامية على وضع شروط خاصة يجب توفرها في أي شخص يتم ترشيحه لوظيفة من وظائف الدولة المختلفة. وقد سبق الإسلام معظم الأنظمة في جعل الأساس في ذلك كله مقياس ثابت ويسري على الجميع وهو الكفاءة.

وقد تنوعت هذه الشروط قديماً وحديثاً، فهناك شروط تختص بولاء الموظف للدولة وارتباطه بمعتقداتها وتراثها كالدين والجنسية، أو بصلاحية الموظف للوظيفة من حيث الكفاءة الذهنية والبدنية وغير ذلك من الشروط اللازمة. وقد راعى ذلك المشرع الأردني بكل وضوح سواء عند التعيين أو أثناء الوظيفة، لذا فقد خصص هذا الفصل للبحث في الشروط التي تجب عند التعيين، بل يجب أن تستمر وتبقى متوفرة لدى الموظف في أثناء وجوده في الوظيفة.

وبناءً عليه فانه قد تم تقسيم هذا الفصل إلى أربعة مباحث تتناول شروط التوظيف حيث جاءت على النحو التالي:

المبحث الأول: الإسلام –الردة وتغيير الدين–:

الردة لا تعتبر إلا في الارتداد عن الإسلام، أما غير المسلم فإنه بدل دينه إلى دين غير الإسلام فإنه لا يعتبر مرتدا بل يقال انه قام بتغيير دينه، لذا جاء هذا المبحث في مطلبين، يبين الأول أثر الردة في انتهاء خدمة الموظف العام، ويبين الثاني أثر تغيير غير المسلم لدينه في إنهاء خدمته.

المطلب الأول: ردة المسلم وأثرها في انتهاء خدمته:

سبق الإسلام معظم الأنظمة في جعل تغير الولاء والدين سبباً في فقد الموظف لوظيفته، وذلك حفاظاً على المصالح العامة وعلى هيبة الدولة.

لذا وقبل بيان أثر ذلك في انتهاء الخدمة لا بد من بيان معنى الردة وحكمها ثم بيان الحكم الشرعي في إنهاء الخدمة بسبب الردة، حيث جاء هذا المطلب في فرعين:

أولاً: تعريف الردة وحكمها:

الردة في اللغة من ردّ، ترْداد ورِدّة: منعه وصرفه وأرجعه وارتد: رجع، والارتداد والردة: الرجوع في الطريق الذي جاء منه، لكن الردة تختص بالكفر، والارتداد يستعمل فيه وفي غيره، يقال: ارتد عن دينه: إذا كفر بعد إسلام وهو الرجوع عن الإسلام إلى الكفر[1] . أما في الاصطلاح فقد عرفها الفقهاء بصيغ كثيرة إلا أنها جميعاً في المعنى نفسه، منها:

ما جاء في المغني بأن المرتد ":هو الراجع عن دين الإسلام إلى الكفر". [2]

وجاء في كفاية الأخيار، إن الردة :"هي الرجوع عن الإسلام، وقطع الإسلام. ويحصل تارة بالقول وتارة بالفعل وتارة بالاعتقاد". [3]

وجاء في الروض المربع أن المرتد اصطلاحاً:" هو الذي يكفر بعد إسلامه طوعاً ولو مميزاً أو هازلاً بنطق أو اعتقاد أو شك أو فعل". [4]

ويلاحظ من هذه التعاريف وغيرها أن الفقهاء قد حصروا معنى الردة في الرجوع عن الإسلام ولم يجعلوا ارتداد غير المسلم عن دينه إلى غيره من الأديان- عدا الإسلام- ردة. ولهم عذرهم، فالردة في اللغة تعني الرجوع، والرجوع لا يكون إلا من الشيء إلى ما هو أدنى منه، ولما كان لا يوجد أفضل من الإسلام، فإن العلماء جعلوا الردة فقط عنه، لأنه لا يوجد ما يوازيه. أما الأديان الأخرى، فإنها في منزلة واحدة لا تختلف. لذا لا يعد تغيير غير المسلم لدينه إلى دين آخر ردة، لأن العلماء خصوا الردة بالرجوع عن الإسلام .

أما حكم المرتد في الإسلام فقد أجمع العلماء على أن المسلم إذا ارتد فإنه يستتاب ثلاثة

---

(١) الراغب الأصفهاني،المفردات في غريب القرآن،(ص١٩٢-١٩٣).

(٢) ابن قدامة،المغني،(ج٩/١٦).

(٣) الحسيني،تقي الدين أبو بكر بن محمد الحصني،كفاية الأخيار في حل غاية الاختصار،دار النفائس-الأردن ،دار الخير-دمشق،بيروت،ط(٢)،١٤١٦هـ-١٩٩٥م،(ج٢/٤٩٣).

(٤) البهوتي ،منصور بن يونس بن إدريس،الروض المربع شرح زاد المستنقع ، ط(٦)،دار الفكر - بيروت، (ج٢/٤٩٣).

أيام، فإن لم يتب قتل. (١)

يقول ابن قدامه: " واجمع أهل العلم على وجوب قتل المرتد، وروي ذلك عن أبي بكر وعمر وعثمان وعلي ومعاذ وأبي يوسف وابن عباس وخالد وغيرهم، ولم ينكر أحد ذلك فكان إجماعاً".(٢)

والدليل على ذلك قوله صلى الله عليه وسلم:" من بدل دينه فاقتلوه".(٣) كما روي عن عمر ابن الخطاب رضي الله عنه انه قال- في حق الذي ارتد- :" فهلا حبستموه ثلاثاً فأطعمتموه كل يوم رغيفاً وأسقيتموه لعله يتوب أو يراجع أمر الله، اللهم إني لم أحضر ولم أرض إذ بلغني".(٤)

ثانيا: حكم إنهاء خدمة الموظف بسبب الردة في الشرع والقانون:

لقد اشترط الفقهاء فيمن يتولى الوظائف العامة كالقضاء مثلاً، الإسلام ، فلا يجوز تولية غير المسلم الوظائف فيه إلا لضرورة. (٥)

ولا يكفي توفر هذا الشرط عند التولية فقط بل لا بد من ملازمته للموظف طيلة فترة توليته، فإن ارتد عن الإسلام اعتبر فاقداً لشرط من شروط التولية. ومع هذا فقد اختلف الفقهاء في انتهاء خدمة الموظف إذا ارتد عن الإسلام على قولين:

القول الأول: إن الردة هي من الأسباب الموجبة للعزل، وهذا قول جمهور الفقهاء من الحنفية في قول(٦) والمالكية(٧) والشافعية(٨) والحنابلة. (٩)

واستدلوا على ذلك بما يلي:

---

(١) ابن المنذر، أبو بكر إبراهيم النيسابوري، الإجماع، دار الكتب العلمية- بيروت، ط (٢)، ١٤٠٨ هـ - ١٩٨٨ م، (ص٧٦).

(٢) ابن قدامة، المغني، (ج٩/١٦).

(٣) البخاري،صحيح البخاري، كتاب استتابة المرتدين المعاندين وقتالهم، باب حكم المرتد والمرتدة، (١٤٦٠) .

(٤) المرجع السابق، (١٤٦٠).

(٥) سيأتي بيان ذلك لاحقا في المطلب الثاني من هذا المبحث.

(٦) ابن عابدين، محمد أمين بن عمر، رد المحتار على الدر المختار، دار الكتب العلمية-بيروت، (ج٤ / ٣٠٤).

(٧) ابن فرحون، تبصرة الحكام، (ج١/٦٢) .

(٨) الخطيب الشربيني، مغني المحتاج، (ج٤/٣٨١) .

(٩) ابن قدامة، المغني ، (ج٩/١٠٤) .

إن في ذلك معنى الولاية لغير المسلم على المسلم وهذا مناف لأسس الإسلام. ولقوله تعالى:" ولن يجعل الله للكافرين على المؤمنين سبيلاً"[1]. وهل هناك سبيل أعظم من الولاية عليه في الوظائف العامة ؟

القول الثاني : أنه لا ينعزل بالردة، وهو قول لبعض الحنفية إلا أنهم قالوا ما قضى به في حال الردة باطل. [2] ودليلهم في ذلك أن الارتداد فسق وبنفس الفسق لا ينعزل.[3]

ويجاب عن هذا :بأن الردة غير الفسق، حيث إن الفسق لا يخرج من الملة، بينما الردة تخرج من الملة وتشكل خطراً عظيماً على الإسلام، لا يمكن أن يصل إلى ضررها الفسق.

والراجح أن الموظف العام ينعزل بمجرد الردة، كيف لا والحنفية أنفسهم لا يرون وجوب استتابته ثلاثة كبقية المذاهب ؟ بل يقولون باستحباب ذلك، فكيف تسقطون رقبته ولا تسقطون ولايته بالردة ؟

أما المشرع الأردني ورأيه في الردة، فللأسف لم أقف على نص قانوني له، يوضح موقفه من الردة عن الإسلام بشكل عام، وردة الموظف وأثرها في إنهاء خدمته بشكل خاص ، سواء في قانون العقوبات أو القانون المدني أو قانون التقاعد المدني أو نظام الخدمة المدنية .

المطلب الثاني: تغيير غير المسلم لدينه وأثره في انتهاء خدمته:

إن المتتبع لتاريخ الدولة الإسلامية يجد أن الكثير من غير المسلمين قد تقلدوا وظائف عامة فيها، حيث نقل عن الدولة الأموية أنها كانت تستخدم من أهل الذمة كتبة في دواوينها. وكذلك الأمر في الدولة العباسية وغير ذلك الكثير في دول الإسلام اللاحقة. ولا يعني هذا بالضرورة جواز أو عدم جواز تولية غير المسلم لأمور العامة في الدولة الإسلامية، فإن تصرفات هؤلاء الحكام قد لا تكون ذات وجه شرعي، لذا لابد من بيان الحكم الشرعي الصحيح لتعيين غير المسلمين في الوظائف العامة، وحكم تغيير دينهم في ظل الدولة الإسلامية إلى دين آخر غير الإسلام. ثم بيان أثر ذلك على إنهاء خدمتهم في المرفق العام إن سمح لهم بالعمل فيها.

---

(1) سورة النساء ، آية (١٤١) .

(2) ابن عابدين،رد المحتار، (ج٤/٤٠٣).

(3) المرجع السابق، (ج٤/٤٠٣).

لذا جاء هذا المطلب في ثلاثة فروع على النحو التالي:

أولا: حكم تعيين غير المسلم في الوظائف العامة:

لقد اختلف الفقهاء في جواز تعيين غير المسلم في الوظائف العامة على أربعة أقوال هي:

أ- لا يجوز مطلقاً تولية غير المسلم سواء أكان ذمياً أم غير ذمي أي وظيفة أو ولاية وإن صغرت، حتى وإن دعت الحاجة إلى ذلك بل إن البعض قال بأنه لا تصح تولية الكافر ولو على كافر، وقد قال ابن حزم:" ولا يحل أن يلي القضاء والحكم في شيء من أمور المسلمين وأهل الذمة إلا مسلم... عالماً بأحكام القرآن والسنة الثابتة عن رسول الله صلى الله عليه وسلم ". وهذا مذهب جمهور الفقهاء. (١)

واستدلوا على ذلك:

١- بقوله تعالى:" يا أيها الذين آمنوا لا تتخذوا بطانة من دونكم لا يألونكم خبالاً ودّوا ما عنتم قد بدت البغضاء من أفواههم وما تخفي صدورهم أكبر". (٢)

قال المفسرون في معنى هذه الآية: "نهى الله المؤمنين أن يتخذوا أهل الكفر بطانة من دون المؤمنين، وأن يستعينوا بهم في خواص أمورهم". (٣)

وقالوا: "في الآية دلالة على أنه لا يجوز الاستعانة بأهل الذمة في أمور المسلمين من العمالات والكتبة". (٤)

٢- ما أخرجه مسلم أن النبي صلى الله عليه وسلم قال: " لن استعين بمشرك" (٥) .

---

(١) الشيخ نظام، الفتاوي الهندية، (ج٣/٣٠٧)؛ القرطبي، أبو عبدا لله محمد بن احمد بن أبي بكر، الجامع لأحكام القرآن، تحقيق : احمد عبد العليم البردوني، دار الشعب- القاهرة، ط (٢)، ١٣٧٣ هـ، (ج٤/١٧٨)؛ ابن عبد البر، أبي عمر يوسف بن عبد الله بن محمد، الكافي في فقه أهل المدينة المالكي، دار الكتب العلمية -بيروت ، ط(٢)، ١٤١٣هـ-١٩٩٢م،(ص٤٩٨)؛الخطيب الشربيني، مغني المحتاج،(ج٤/١٣٠)؛ ابن قيم الجوزيه، شمس الدين أبي عبد الله محمد بن أبي بكر، أحكام أهل الذمة، دار العلم للملايين-بيروت، ط(٢)، ١٤٠١هـ-١٩٨١م، (ج١/٢٠٨-٢٠٩)؛ ابن حزم، المحلى بالآثار ، (ج١١/١١٣).

(٢) سورة آل عمران، آيه (١١٨) .

(٣) الجصاص ، أبو بكر احمد بن علي الرازي ، أحكام القرآن، دار الكتاب العربي - بيروت،(ج٢/٣٦).

(٤) المرجع السابق، (ج٢/٣٦).

(٥) مسلم، صحيح مسلم، كتاب الجهاد،باب الاستعانة بالمشرك،(ج٥/٢٠١).

ووجه الدلالة: أن أحد المشركين جاء للنبي من اجل أن يغزوا معه فلم يقبل الرسول عليه الصلاة والسلام ذلك، وطلب منه أن يسلم فلم يجب فقال له الرسول عليه السلام ذلك.

٣- قصة أبي موسى الاشعري حين قدم إلى عمر بن الخطاب ومعه كاتب نصراني، فاعجب عمر بخطه وحسابه، فقال لأبي موسى احضر كاتبك ليقرأه، فقال أبو موسى: "انه نصراني لا يدخل المسجد "، فزبره عمر وقال:" لا تأمنوهم وقد خونهم الله ولا تدنوهم وقد أبعدهم الله ولا تعزوهم وقد أذلهم الله" (١) .

وهذا الأثر واضح الدلالة في منع استعمال غير المسلم في أي وظيفة عامة ولو صغرت.

ب-إن الأصل عدم جواز توليتهم ويجوز عند الضرورة والحاجة الشديدة وفي الأمور غير الهامة فقط، وهذا مروي عن بعض الحنفية(٢) وبعض الشافعية(٣) وبعض الحنابلة. (٤)

واستدلوا على ذلك أن المنع المطلق عند الضرورة والحاجة الشديدة قد يترتب عليه وقوع ضرر ومشقة وحرج على الدولة الإسلامية إذا لم يتوفر من يقوم بها خاصة مع عدم وجود المسلم القادر على القيام بمثل هذا العمل. (٥)

ج-جواز إسناد الوظائف والولايات التنفيذية مهما كبرت، إذا لم يكن فيها استطالة على المسلمين. (٦)

واستدلوا على ذلك بان موظف التنفيذ لا يشترط فيه الحرية ولا العلم، بل يشترط فيه ما يؤهله للقيام بمهام الوظيفة من ذكاء واخلاص وقلة طمع ونحو ذلك. فهو وسط بين الإمام ورعيته وولايته أن يؤدي عنه ما أمر، وينفذ عنه ما ذكر، ويمضي ما حكم ويخبر بتقليده الولاة وتجهيز

---

(١)البيهقي،السنن الكبرى،كتاب آداب القاضي،باب لا ينبغي للقاضي أو الوالي أن يتخذ كاتباً ذمياً (ج١٠/٢١٦).

(٢)ابن الهمام، شرح فتح القدير، (ج٦/٦١).

(٣)الشبراملسي ،أبو ضياء نور الدين بن علي ، حاشية الشبراملسي على نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج للرملي، دار الفكر - بيروت ، الطبعة الأخيرة ، ١٤٠٤ هـ ١٩٨٤م، (ج٨/٩٦).

(٤) البهوتي ، كشاف القناع ، (ج٣/١٣٩) .

(٥)الطريقي ، عبدالله بن إبراهيم بن علي ، الاستعانة بغير المسلمين في الفقه الإسلامي، مؤسسة الرسالة ، ط(٢)، ١٤١٤ هـ ، (ص٣٧١).

(٦) الماوردي ، الأحكام السلطانية ، (ص٣١) .

الجيوش، ويعرض عليه ما ورد من مهم وتجدد من حدث ملم، ليعمل فيه ما يؤمر به فهو معين في تنفيذ الأمور وليس بوال ولا متقلد لها. (١)

د-إن الأصل هو جواز تولية الذمي وغير المسلم جميع المناصب باستثناء المناصب الدينية والإمامة العظمى والقضاء على المسلمين ونحوها، وقد ذهب إلى هذا الكثير من العلماء المعاصرين أمثال: أبو الأعلى المودودي والدكتور عبد الكريم زيدان ووهبة الزحيلي و محمد سلام مدكور وغيرهم (٢) .

وقد استدلوا على ذلك بقوله تعالى:" يا أيها الذين آمنوا لا تتخذوا بطانة من دونكم لا يألونكم خبالاً ودوا ما عنتم قد بدت البغضاء من أفواههم وما تخفي صدورهم أكبر...".(٣)

فالآية لم تنه المسلمين عن اتخاذ بطانة منهم بصورة مطلقة وإنما قيدت النهي بالقيود الواردة فيها، أي أن النهي منصب على من ظهرت عداوتهم للمسلمين، فهؤلاء لا يجوز اتخاذهم بطانة. (٤)وقد اقتصرت هنا على ذكر القول وذكر الدليل الأقوى من أدلة كل فريق. وإني أرى أنه لا لزوم لمناقشة أدلتهم جميعاً، لأن الأمر في غاية الوضوح من انه لا يجوز لغير المسلم أن يتولى الوظائف العامة لانه من باب جعل سبيل لهم على المسلمين وهذا ينافي قول الله تعالى :" ولن يجعل الله للكافرين على المؤمنين سبيلا"(٥).

وهل الوظيفة العامة إلا سبيل على المسلمين، وقد ورد عن عمر انه قال لأبي موسى الأشعري :" لا تأمنوهم وقد خوّنهم الله ،ولا تدنوهم وقد أبعدهم الله ولا تعزوهم وقد أذلهم الله".(٦)

وقول الإمام الشافعي: " ما ينبغي لقاض ولا وال أن يتخذ كاتباً ذمياً ولا يضع الذمي في

---

(١) الماوردي، الأحكام السلطانية،(ص٢٩).

(٢) زيدان ، عبدالكريم ، أحكام الذميين والمستأمنين في دار الإسلام، مؤسسة الرسالة – بيروت، مكتبة القدس – بغداد ، ١٤٠٢ هـ ١٩٨٢ م ، (ص٧٩)؛ الدكتور الطريقي، عبد الله ،الاستعانة بغير المسلمين في الفقه الاسلامي، (ص٣٦٧).

(٣) سورة آل عمران ، آيه (١١٨) .

(٤)زيدان، أحكام الذميين والمستأمنين في دار الإسلام، (ص٧٩).

(٥) سورة النساء ، آية (١٤١) .

(٦)البيهقي،السنن، (ج١٠/٢١٦).

موضع يفضُل به مسلماً، ويعز على المسلمين أن تكون لهم حاجة إلى غير أهل دينهم".[1]

ويتضح من خلال هذه الآراء أن الراجح هو عدم جواز استعمالهم إلا إذا اقتضت الضرورة القصوى ذلك، بان لا يكون هناك مسلم يقوم بالعمل الذي وكل به الذمي، وهذا توفيق بين القولين الأول والثاني وذلك لما يلي :

١-إن الأدلة النقلية من القرآن والسنة والآثار واضحة الدلالة على عدم جواز استعمال غير المسلم.

٢-إن أدلة الأقوال الأخرى أدلة عقلية، والعقل لا يقدم على النص عند تعارضهما.

٣-إن الضرورة تقدر بقدرها، فيكون استعمالهم مقدراً بهذه الضرورة.

ثانياً: حكم تغيير غير المسلم لدينه:

لقد اعترف الإسلام لرعاياه من غير المسلمين بحقهم في البقاء على دينهم وسمح لهم بإقامة شعائرهم الخاصة مقابل ما يسمى بعقد الذمة يلتزم به بأمور وتجب له حقوق مقابل ذلك.

ولما منع الإسلام المسلم من الارتداد عنه وجعل عقوبة المرتد عنه القتل. فهل يسمح الإسلام لغير المسلم من رعاياه بتبديل دينه أو تغييره؟

أجمع العلماء على أن لغير المسلم ولأي إنسان الحرية المطلقة في دخول الإسلام في أي وقت شاء بل إن من يمنعه عن ذلك يعاقب ويعزر على ذلك.

كما اجمع العلماء على أن الكتابي إذا انتقل إلى دين غير دين أهل الكتاب فانه لا يقر على ذلك كالمسلم إذا ارتد (٢). أما إذا انتقل الكتابي من دينه إلى دين كتابي آخر فهل يقر عليه؟ فان للفقهاء في ذلك قولين :[3]

١-أن الذمي إذا انتقل من دين كتابي إلى دين كتابي آخر، لم يعترض عليه وأقر عليه، وهذا قول أبي حنيفة والحنابلة والشافعية في قول.

([1])الماوردي، أدب القاضي، (ج٢/٦٤).

(٢) ابن قدامة، المغني، (ج٩/٥٩٣).

(٣) السروجي، أدب القضاء، (ص٥٧٣)، ابن قدامة، المغني، (ج٩/٥٩٣).

ودليل ذلك أن الكفر كله ملة واحدة، لا يختلف من دين إلى آخر، ولا ضرر في ذلك على الإسلام والمسلمين ما دام ملتزماً بعقد الذمة ولم يأت بما ينقضه.

٢- أنه يجبر على العودة إلى دينه الأول، وهو قول عند الشافعية.

ودليلهم قوله صلى الله عليه وسلم:" من بدل دينه فاقتلوه" (١) ، وهذا مطلق في كل من يغير دينه من رعايا الدولة الإسلامية.

ويمكن الرد على هذا القول بأن هذا الحديث خاص بالمسلمين؛ لأن خطاب الشارع لا يكون إلا للمكلفين فيه، وغير المسلم غير مكلف في الإسلام، فسقط الاستدلال وسقط القول.

أما القول الأول فهو أولى بالأخذ لأن الدين عند الله الإسلام، فلا يضر إن بدل غير المسلم دينه بأي دين شاء، وهذا هو الراجح والله اعلم .

ثالثاً: حكم إنهاء خدمة الموظف غير المسلم بسبب تغيير دينه في الشرع والقانون

إن الضرورة في تعيين غير المسلم في وظائف الدولة الإسلامية لا بد وان تقدر بقدرها وان تسعى الدولة لإيجاد من يقومون بهذه الوظائف من المسلمين، عن طريق ابتعاثهم وتدريبهم بأي وسيلة متاحة، لكي يتقنوا هذا العمل حتى نستطيع أن نستغني عنهم في كل وظائفنا. ولما كان حكم توليهم الوظائف لا يجوز إلا للضرورة، فإن إنهاء خدماتهم تكون لأسباب عديدة، مثل أن تظهر خيانتهم أو يتوفر مسلم يستطيع أن يقوم بالعمل وغير ذلك.

ولكن هل تغير غير المسلم لدينه إلى دين آخر غير الإسلام يكون سببا في إنهاء خدمته؟

لقد اختلف الفقهاء في حكم تغيير غير المسلم دينه إلى دين آخر على قولين سبق بيانهما في هذا المبحث. وبالقياس على هذين القولين يمكن أن نقول انه على القول الأول والقائل بعدم الاعتراض عليه وانه يقر عليه، لا ينعزل غير المسلم المتولي لوظيفة عامة في الدولة الإسلامية، لان تغيير دينه لا يضر بنا ما دام انه ملتزم بعقد الذمة وبشروط العمل معنا. إذ إن الأمر المطلوب

---

(١)صحيح البخاري، كتاب استتابة المرتدين والمعاندين وقتالهم، باب حكم المرتد والمرتدة ،(١٤٦٠).

منه هو إنجاز العمل المكلف به بغض النظر عن دينه، فلا يضر إن كان نصرانياً و أصبح يـــهودياً ما دام انه يؤدي ما عليه من التزامات. وهذا هو الأولى والذي فيه مصلحة للدولة والمسلمين.

أما على القول الثاني وانه يجبر على العودة فإنه قياساً على الردة يعزل تلقائياً لأنه يتضـــح من خلال ذلك انه يشترط بقاؤه على دينه، وبالتالي ينعزل إذا بدل دينه ومن ثم يلحـــق بالمســـلمين الضرر من خلال عدم وجود من يسد مسده في أداء العمل الموكل إليه والذي تعذر علينـــا إيجـــاد مسلم يقوم به.

لهذا يرجح القول الأول لما فيه من محافظة على مصالح الدولة والمسلمين وعـــدم تـــأثير ذلك على هيبة أو كيان المجتمع كالحال في الردة.

المبحث الثاني: فقدان الجنسية

تعتبر قضية الجنسية والتجنس من الأمور المحدثة في زماننا، فلم يعرفها الإسلام من قبـــل بالمعنى الذي عرف في زماننا. إلا إن الأصول لقضية الجنسية موجودة في الإسلام، وذلـــك عـــن طريق ما يعرف بدار الإسلام ودار الحرب، فكأنه جعل جنسية المسلمين واحـــدة وهـــي الـــولاء للإسلام، وجعل جنسية الأمم الأخرى جنسية واحدة وهي دار الحرب، أما في عصرنا الحاضر فقد اختلف الحال وأخذت الدول تنسب الولاء لاسمها بغض النظر عن معتقدات رعاياها.

وعليه فقد تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين يبين الأول معنى الجنسية وحكم التجنس فـــي الإسلام ويبين الثاني حكم الشرع في إنهاء الخدمة لفقدان هذه الجنسية.

المطلب الأول: معنى الجنسية وحكمها في الشريعة

يتكون هذا المطلب من فرعين الأول يوضح معنى الجنســـية ســـواء فـــي اللغـــة أم فـــي الاصطلاح ويبين الثاني حكم التجنس في الشريعة الإسلامية.

أولاً: معنى الجنسية:

الجنسية في اللغة من جَنَسَ- جَنْس و جِنْس، يقال جَنَست الرطبة: نضجت كلـــها فكأنـــها جنسٍ واحد، وجانسَه: شاكله واتحد في جنسه وجنّس الأشياء : شاكل بين أفرادها وتجانسا، اتحـــدا في الجنس. والجِنْس : الأصل والنوع(١).

ويتضح أن معنى الجنسية في اللغة: المشاركة القائمة على المشاكلة والمشابهة(٢).

أما في الاصطلاح فقد عرفها الدكتور حسن الهداوي بأنها:" رابطة قانونية سياســـية بيـــن الفـــرد والدولة تنسب وترد كل فرد للدولة التي ينتمي إليها، أو تصبغ صفة المواطنة فيها وتنشـــأ عنـــها حقوق وواجبات متقابلة"(٣) .

وعرفها الدكتور غالب الداودي بأنها :" رابطة قانونية سياسية تربط شخصا بدولة معينـــة وتجعله أحد أفراد شعبها"(٤) .

وهذه التعاريف لا تخرج في مضمونها عن شيء واحد رغم أن صيغها تختلف فهي متفقـة على أن : الجنسية رابطة قانونية سياسية تتم بين فرد ودولة، لذا فأي تعريف من هـــذه التعـــاريف يمكن اعتماده تعريفاً للجنسية، ولو أن التعريف الأخير جاء بالمقصود على نحو افضـــل وبشـــكل مختصر.

هذا وتشترط كل دولة شروطا خاصة يجب أن تتوفر فيمن يريد الحصول علـــى جنســـيتها مع العلم إنها في الإسلام مقيدة بأمرين الإسلام أو عقد الذمة، فالمسلمون الذين يعيشون في دولـــة الإسلام والذميون الذين يقطنون فيها ولهم عقد الذمة، هم أفراد هذه الدولة الذين يحملون جنسيتها.

---

(١) ابن منظور ، لسان العرب، (ج٦/٤٣)؛ أنيس واخرون، المعجم الوسيط، (ج١/١٤٠).

(٢)سليمان، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، (ص ١٨١).

(٣)الهداوي، حسن،الجنسية واحكامها في القانون الأردني ،دار مجدلاوي للنشر-عمان،١٤٢٢هـ-٢٠٠١م، (ص١٧).

(٤)الداوودي،الدكتورغالب علي، القانون الدولي الخاص الأردني،الكتاب الثاني في الجنسية"دراسة مقارنة" ،دار وائل للنشر-عمان،ط(١)،٢٠٠٣م،(ص٦).

والمقصود بدار الإسلام إن كل فرد بغض النظر عن اصله أو مظهره أو غير ذلك، تطبق عليه أحكام الإسلام، يكون تابعاً لها، والجنسية قد تثبت لهؤلاء منذ ميلادهم وتسمى هذه بالجنسية الأصلية، وقد تثبت للشخص بعد ميلاده وتسمى بالجنسية اللاحقة أو المكتسبة[1].

ثانيا: حكم الجنسية في الإسلام[2] :

يلاحظ المتتبع لتاريخ الدولة الإسلامية منذ بداياتها أنها قد قسمت الناس إلى ثلاثة أقسام:

١-أهل دار الإسلام وهم الذين يقيمون في الدولة الإسلامية ولو كانوا غير مسلمين كالذميين.

٢-أهل دار العهد والموادعة، وهم الذين يكون بين دولتهم و الدولة الإسلامية مواثيق وعهود صلح بغض النظر عن ديانتهم.

٣-أهل دار الحرب، وهم الذين لا تربطهم بالدولة الإسلامية أي علاقات أو روابط أو معاهدات .

وما هذا التقسيم إلا دليل واقعي على أن الدولة الإسلامية قد عرفت الجنسية، فالأفراد في الدولة الإسلامية مرتبطون بالدولة، وهذه الرابطة لا تشبه رابطة الفرد بالفرد بل هي رابطة سياسية، لأن الدولة الإسلامية هي الكيان السياسي الذي كان يقوم على حكم دار الإسلام، وقد أثبتت لرعاياها بمقتضى ذلك حقوقاً عامة، ومقابلها كان عليهم أن يلتزموا بواجبات لهذه الدولة. وقد بين علماء المسلمين هذه الحقوق والواجبات، كما بينوا الأحوال التي تنفصم بها هذه الرابطة كالردة مثلا. وهذه تسمى في يومنا بالرابطة القانونية، فيتضح أن الرابطة بين الأفراد والدولة في

---

(١)زيدان، أحكام الذميين والمستأمنين في دار الإسلام ،(ص ٥٨-٥٩).

(٢)زيدان، أحكام الذميين في دار الإسلام، (ص ٦١-٦٧)؛ سليمان، الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي، (ص١٨١-١٨٩)؛ الهداوي ، الجنسية واحكامها في القانون الأردني،(ص ٨٥-٨٧).

الإسلام هي رابطة سياسية قانونية، وهذا هو مفهوم الجنسية في زماننا، ومن هنا فإنه يتضح لنا بان الإسلام قد عرف الجنسية لكن العلماء لم يسموها بهذا الاسم .

ومن الأدلة القاطعة على أن الدولة الإسلامية،ما كانت إلا كياناً سياسياً ومبدأ هذا الكيان قائم على تطبيق أحكام الإسلام حيث أن الجنسية لم تكن محصورة فيمن يتبع الدين الإسلامي، لا بل أعطى غير المسلمين الحقوق ، وفرض عليهم الواجبات ، كما فرضت على المسلمين من رعاياها إلا فيما اختص به المسلم من أمور خاصة فقد كان أهل الذمة مواطنين ويحملون جنسية الدولة الإسلامية ويسمون بمواطني دار الإسلام والأدلة على ذلك كثيرة في كتب الفقهاء المختلفة والتي تبين أن اتباع دار الإسلام هم المسلمون وغير المسلمين، والذين يقيمون في الأصل في ديار الإسلام، ويثبت لهم عقد الذمة والذي هو أصلاً شرط من الشروط التي يجب توافرها في الشخص، حتى يكون ذمياً ومن ثم يكون من دار الإسلام ويصبح متمتعاً بجنسيتها.

جاء في المبسوط:" لأنه بعقد الذمة صار من أهل دار الإسلام"(1) .

أما غير هؤلاء فإنهم لا يعتبرون من أهل دار الإسلام حتى وان كانوا يقيمون بها وكالمستأمنين فهم أجانب عن الدولة إلا أن هناك مواثيق وعهوداً بين الدولة الإسلامية ودولتهم أو معهم وكذلك الأمر بالنسبة لأهل دار الحرب فهم في مفهومنا المعاصر أجانب بالنسبة لدولة الإسلام.

وكما يفقد المسلم جنسيته في بعض الأحيان، فإن الذمي أيضاً يمكن أن يفقد جنسيته وذلك إذا جاء بما ينقض عقد الذمة كأن يلحق بدار الحرب. أما ما دام لم يظهر ما ينقض به عقد الذمة فإن الدولة لا تملك نزع الجنسية عنه.

فمبدأ الجنسية في الإسلام موجود ولا بأس فيه رغم انه لم يعرف فيه على النحو الذي

---

(1)السرخسي،شمس الدين محمد بن احمد،المبسوط، ،دار المعرفة،بيروت،ط(2)،1398هـ-1978م،(ج10/81).

يعرف فيه الآن.

المطلب الثاني: حكم الشرع في إنهاء الخدمة بفقدان الجنسية

إن الدولة الإسلامية تعتبر من أوائل الدول التي عرفت نظام الجنسية، ولكن لم تقم بتعريفها وإصدار أحكام خاصة بها كما هو الآن، وتبين أن الإسلام اثبت هذه الجنسية للمسلم ولغير المسلم، وبين أن هناك حالات تسقط فيها هذه الجنسية عن هذا المواطن حيث بين ان الردة مثلاً تسقط الجنسية بالنسبة للمسلم، وبين أن لحاق الذمي بدار الحرب تسقط الجنسية عنه.

ولما أخذت الدول في وقتنا الحاضر باشتراط الجنسية في وظائفها إلا للضرورة، فإن حكم إنهاء خدمة الموظف بسبب فقدان الجنسية من التشريعات الواضحة والتي لا مجال فيها حيث نصت إن فقدان الجنسية ينهي الخدمة، و بمجرد فقدانها ودون الانتظار لصدور القرار من المرجع المختص. فقد نصت الفقرة (أ) من المادة (١٦٤) من نظام الخدمة المدنية على ذلك حيث جاء فيها:" تعتبر خدمة الموظف الذي فقد جنسيته الأردنية لأي سبب من الأسباب منتهية حكماً اعتباراً من تاريخ فقده الجنسية".

هذا بالنسبة للقانون أما بالنسبة لحكم الشرع في إنهاء الخدمة بسبب فقدان الجنسية فإنه من باب فقد الموظف لشرط من شروط التوظيف وهو الجنسية، وهي في الإسلام الجنسية الإسلامية و التي تسقط كما قلنا بالردة فيكون تخريج حكم انتهاء الخدمة بسبب فقد الجنسية على حكم إنهاء الخدمة بسبب الردة، بالنسبة للمسلم، وقد ذكرنا ذلك في المبحث الخاص بانتهاء خدمة الموظف بسبب الردة ولكن لا بأس من التذكير فيها وبشكل موجز.

حيث قال جمهور الفقهاء بانتهاء خدمة الموظف بسبب الردة- فقدان الجنسية وذلك لأنها من الشروط الواجب توفرها فيمن يولى الوظيفة العامة، ومن الشروط اللازمة بقاؤها في الموظف فإن انتفت ، انتفت عنه الولاية وهذا هو الراجح في المسألة.

بينه وبين أداء مهام الوظيفة التي يشغلها، ويغلب على هذا الاعتلال صفة الدوام أو عدم إمكانية الشفاء منه، مما يجعل الموظف يصبح عبئا على الوظيفة العامة التي يشغلها"(١).

أما الجهة المخولة بتقرير عدم لياقة الموظف الصحية فهي اللجنة الطبية العليا وذلك وفقا لاحكام الفقرة (ج) من المادة (١١) من نظام اللجان الطبية رقم (٥٨) لسنة ١٩٧٧ و هذه اللجنة لا تنظر إلا في حالة الموظف أثناء الخدمة وهي التي تقرر صلاحيته من عدمها.

أما الجهة المخولة بتقرير لياقة الموظف الصحية عند التعيين فهي اللجنة الطبية المركزية والموزعة على جميع مديريات الصحة في المملكة وذلك وفقا لأحكام الفقرة (أ) من المادة (٨٥) من نظام اللجان الطبية.

المطلب الثاني: شروط انتهاء الخدمة بسبب فقدان اللياقة الصحية:

رغم أن إنهاء خدمة الموظف الذي يفقد لياقته الصحية يكون بحكم القانون وليس للإدارة دخل في ذلك سوى إصدار القرار من المرجع المختص بإنهاء خدمة الموظف، إلا انه لا بد من توفر شروط خاصة بحالة فقدان اللياقة الصحية نجملها بما يلي:

أولا: أن تثبت عدم لياقة الموظف الصحية من المرجع المختص و هي في الأردن اللجنة الطبية العليا كما أشرنا سابقاً، وذلك لأهمية هذه الحالة وأثرها المباشر على الموظف والوظيفة معاً.

ثانيا: أن يكون الموظف قد حصل على كامل إجازاته الاعتيادية والمرضية قبل التقرير بانتهاء خدمته بسبب فقدان اللياقة الصحية، وقد نصت المادة (١١٧) من نظام الخدمة المدنية على ذلك صراحة حيث جاء فيها:" لا يجوز إنهاء خدمة الموظف لعدم لياقته الصحية ولو قررت

---

(١)القبيلات، انقضاء الرابطة الوظيفية، (ص ٣٣٩).

اللجنة الطبية المختصة انه اصبح عاجزا عن القيام بمهام وظيفته، وانه لا فائدة ترجى من تمديد إجازته إلا بعد أن يكون قد أعطى إجازة مرضية لا تقل عن أربعة اشهر براتب كامل مع العلاوات حدا أدنى ابتداء من التاريخ الذي تحدده اللجنة الطبية المختصة كما لا يجوز في هذه الحالة إحالته على التقاعد أو على الاستيداع".

ثالثا: أن لا يكون الموظف مصابا بمرض من الأمراض المزمنة التي يحددها وزير الصحة وخدمته في الوظيفة ثماني سنوات فأكثر، فإنه يعتبر مجازا مرضيا ويبقى يتقاضى راتبه كاملا مع علاواته حتى تصبح خدمته أكثر من عشر سنوات بشهر واحد ومن ثم يحال على التقاعد وقد نصت الفقرة (٢) من المادة (١٢٠) من نظام الخدمة المدنية الأردني على ذلك بكل وضوح.

وينطبق نفس الحكم على الموظف الذي يصاب بمرض أو حادث ناشئ عن طبيعة عمله واثناء قيامه بواجباته الوظيفية ودون إهمال منه وقد نصت على ذلك الفقرة (ب) من المادة (١٢٠) من نفس النظام.

رابعا: أن يصدر قرار انتهاء الخدمة بسبب فقدان اللياقة الصحية من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب، وبناء على تقرير اللجنة الطبية المختصة بذلك. و قد نصت على ذلك الفقرة (ج) من المادة (١١٦) من نظام الخدمة المدنية حيث جاء فيها:" ج- إذا وجدت اللجنة الطبية لدى إعادة فحصها الموظف بعد انتهاء المدة المحددة في الفقرة (أ) من هذه المادة أن مرضه غير قابل للشفاء فتنتهي خدماته بقرار من المرجع المختص بتعيين من يماثله في الدرجة والراتب".

المطلب الثالث: حكم الشرع في إنهاء الخدمة بسبب عدم اللياقة الصحية:

تبين أن القانون يشترط اللياقة الصحية فيمن يولى الوظائف العامة واستثنى بعض الحالات

الحالات من ذلك للمصلحة وشرط أن لا يؤثر على مهام الوظيفة الموكولة له. ورغم أن القانون لم يستمد ذلك من الشرع القويم، إلا أن في أقوال علمائنا ما يثبت نظـــرة الإســـلام الصائبـــة حـــول الموضوع حيث نص في مغني المحتاج في عزل القاضي لمرض دائـــم " إن كـــان يعجـــز عـــن النهضة دون الحكم لم ينعزل"[(١)] فبين أن القاضي إذا كان يستطيع الحكم على الرغـــم مـــن عـــدم استطاعته القيام أو النهوض فإنه لا يعزل لان المراد الحكم أولا وأخيرا.

وقد فصل الفقهاء حكم إنهاء خدمة الموظف العام بسبب فقـــده للياقتـــه الصحيـــة أثنـــاء الخدمة وهي تتخرج على مسائل المرض أثناء الخدمة عندهم.

فإن كان المرض يرجى شفاؤه فقد اتفق الفقهاء على أنه لا ينعـــزل؛ لأن ذلـــك طـــارئ وسوف يزول ، أما إذا كان المرض دائماً فهذا يعني فقدان الموظف اللياقة الصحية التي تمكنه مـــن مباشرة أعمال وظيفته. وهنا فقد اختلف الفقهاء في حكم عزله وانتهاء خدمته على أقوال:

١-جمهور الفقهاء "[(٢)]: كما أن الموظف إذا فقد لياقته الصحية التي يحتاجـــها فـــي قيامـــه بمهام وظيفته يعزل. و دليلهم: أن ما يمنع التولية ابتداء يمنعها دواما كما أن خلوه مـــن المـــرض وثبوت لياقته الصحية شرط ابتداء، فيكون بذلك شرط دوام فإن فاتت في أي وقـــت فـــان الولايـــة تنتهي بفواتها[(٣)] .

٢-قال بعض العلماء بأن الأمر يكون بالنظر إلى حاله، فإن كان يستطيع القيـــام بأعبـــاء وظيفته رغم فوات لياقته الصحية فإنه لا ينعـــزل وان كان بفـــوات لياقته لا يستطيع القيام بأعمال

---

(١) الخطيب الشربيني ، مغني المحتاج ،(ج٤/٣٨٠).

(٢) ابن عابدين ، رد المحتار (ج٤/٣٠٤) ، ابن فرحون ، تبصرة الحكام (ج١/٦٢)، الخطيب الشربيني ، مغني المحتاج (ج٤/٣٨٠) ، ابن النجار،تقي الدين محمد بن احمد الفتوحي ، منتهى الارادات في جمع المقنع مع التنقيح وزيادات عالم الكتب (ج٢/٥٧٧).

(٣)ابن النجار ، منتهى الارادات ،(ج٢/٥٧٧) .

الوظيفة يعزل. وهذا مروي عن بعض الشافعية[1].

ويلاحظ أن رأي الشافعية الثاني يراعي مصلحة العمل والوظيفة، و بنفس الوقت لا يغفل مصلحة الفرد، فنظر إلى حاله عند فقد اللياقة الصحية، وهذا الرأي أولى بالأخذ لما فيه من مصلحة للدولة والأفراد في بقائه إذا كان بالإمكان قيامه بالأعمال الموكولة إليه مصلحة اكبر من عزله. وقد وافق القانون على ذلك فلا تعتبر فقد اللياقة مع إمكانية القيام بأعمال وظيفته.

المبحث الرابع: بلوغ السن القانونية اللازمة للتقاعد:

لقد أشرت سابقا إلى انه لا يعقل أن تبقى العلاقة بين الموظف والدولة إلى مالا نهاية، لأن الإنسان إذا ما بلغ من العمر عتيا فان قدرته الذهنية والبدنية تأخذ بالنقصان وقد يؤثر هذا على أداء الموظف لمهامه لذلك ارتأت التشريعات أن يكون هناك سن محددة إذا ما بلغه الموظف انتهت علاقته بالوظيفة، و ذلك تحقيقا للمصلحة العامة، وللوقوف على تفاصيل هذه الحالة لا بد من بيان المقصود بهذه السن وما مقدارها؟ و ما الحكم الشرعي لإنهاء الخدمة لبلوغها. لهذا جعلت هذا المبحث في مطلبين يتناول كل مطلب حالة من الحالتين السابقتين.

المطلب الأول: المقصود بالسن القانونية ومقدارها:

يلاحظ أن هذا المطلب يتكون من بندين أحدهما يتعلق ببيان المقصود بالسن القانونية اللازمة للتقاعد، وثانيهما يتعلق ببيان مقدار هذه السن.

أولا: المقصود بالسن القانونية للتقاعد:

السن في اللغة مشتقة من سن، يقال: كبرت سنه: أي عمره فهي مقدار السنوات التي مرت على الشيء منذ وجوده فيقال سنه ستون سنة: أي مضى من عمره ستون سنة[2].

---

(١)الخطيب الشربيني ، مغني المحتاج (ج٤/٣٨٠) .

(٢)ابن منظور لسان ، العرب (ج١٣/٢٢٠-٢٢٢)؛أنيس واخرون، المعجم الوسيط، (ج١/٤٥٥-٤٥٦).

وكلمة القانونية في اللغة من قنّ و يقال قنن أي وضع القوانين وهي نسبة إلى كلمة قانون: وهو مقياس كل شئ وطريقه وفي الاصطلاح أمر كلي ينطبق على جميع جزيئاته التي تتصرف أحكامها منه(١).

والكلمتان معاً تعنيان : العمر المقدرة في القانون لإنهاء خدمة الموظف العام سواء أكان ذلك وجوباً أم جوازاً.

وقد عرفها البعض بأنها:" السن التي تضمحل فيها مقدرة العامل على الإنتاج بحيث تبدأ طاقته الإنتاجية في التناقص المستمر، و يصبح غير قادر على العمل بكفاية(٢)".

ثانيا: مقدار السن القانونية اللازمة لإنهاء خدمة الموظف العام :

لقد بين المشرع الأردني السن التي إذا بلغها الموظف فإنه يحال على أثرها على التقاعد.

وقد تم إيضاح هذا عند الكلام عن الإحالة على التقاعد سواء بناءً على طلب الموظف أو بقرار من الدولة ولكن السن التي يحال الموظف على أثرها على التقاعد وبدون حاجة إلى طلبه أو إلى قرار من الدولة ولكن بقوة القانون هي بلوغ الموظف الستين من العمر. وتسمى هذه الحالة بالإحالة الوجوبية وقد نصت الفقرة (أ) من المادة (١٢) من قانون التقاعد المدني رقم (٣٤) لسنة ١٩٥٩م على ذلك.

حيث جاء فيها:" حين إكمال الموظف الستين من عمره أو حين إكماله أربعين سنة خدمة مقبولة للتقاعد يجب إحالته على التقاعد" .

إلا أن القانون قد أجاز التمديد للموظف ولمدة لا تزيد على خمس سنوات وذلك إذا

---

(١)ابن منظور،لسان العرب (ج١٣/٣٤٨-٣٥٠)؛ أنيس واخرون، المعجم الوسيط (ج٢/٧٦٣).

(٢)عامر، محمد علي، النظام القانوني لمتقاعدي موظفي الدولة، رسالة ماجستير، جامعة بغداد (ص ١٣٦).

قائمة المراجع

*القرآن الكريم .

١-الآبي الأزهري ، صالح عبد السميع ، **جواهر الإكليل شرح مختصر الشيخ خليل في مذهب الإمام مالك أمام دار التنزيل** ، دار الكتب العلمية – بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٤١٨هـ-١٩٩٧م.

٢-الألباني ، محمد ناصر الدين ، **ارواء الغليل في تخريج أحاديث منار السبيل** ، إشراف : محمد زهير الشاويش ، المكتب الإسلامي ، الطبعة الأولى ، ١٣٩٩هـ-١٩٧٩م.

٣-أنيس ، الدكتور إبراهيم ، الدكتور عبد الحليم منتصر ، عطية الصوالحي ، محمد خلف الأحمد ، **المعجم الوسيط** ، اشرف على الطبع : حسن علي عطية ، محمد شوقي أمين ، دار الدعوة – تركيا (استانبول).

٤-البخاري ، الإمام أبو عبد الله محمد بن إسماعيل ، **صحيح البخاري** ، دار ابن كثير ، اليمامة ، بيروت ، الطبعة الثالثة ، ١٤٠٧هـ-١٩٨٧م.

٥-بطارسة ، سليمان سليم ، **نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية** " النظرية والتطبيق " ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٧م .

٦-البكري ، أبي بكر عثمان بن محمد شطا الدمياطي ، **حاشية اعانة الطالبين على حل الفاظ فتح المعين** ، دار الكتب العلمية – بيروت ، الطبعة الاولى ، ١٤١٥هـ-١٩٩٥م .

٧-البهوتي ، منصور بن يونس بن إدريس ، **الروض المربع شرح زاد المستقنع – مختصر المقنع في فقه إمام السنة احمد بن حنبل الشيباني** ، للإمام شرف الدين أبى النجا الحجاوي ، دار الفكر ، الطبعة السادسة .

٨-البهوتي ، منصور بن يونس بن إدريس ، **كشاف القناع عن متـــن الإقنـــاع** ، عـــالم الكتب – بيروت ،١٤٠٣هـــ-١٩٨٣م.

٩-البيهقي ، الإمام أبو بكر احمد بن الحسين بن علي ، **السنن الكبرى** ، تحقيق : محمـــد عبد القادر بن عطا ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، الطبعة الأولى،١٤١٤هـــ-١٩٩٤م.

١٠-ابن تيمية ، تقي الدين أبو العباس احمد بن عبد الحليم ، **السياســـة الشـــرعية فـــي إصلاح الراعي والرعية** ، دار الآفاق الجديدة – بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٤٠٣هـــ-١٩٨٣م.

١١-الجبوري ، الدكتور ماهر صالح ،**القرار الإداري** ، بغداد ، ١٩٩١م.

١٢-جراح ، عناد رضوان محمود ، **فصل الموظف العام** ، رسالة دكتـــوراه ، جامعـــة القاهرة ، منشورة.

١٣-الجصاص ، أبو بكر احمد بن علي الرازي ، **أحكام القرآن** ، دار الكتاب العربـــي – بيروت .

١٤-الجمل ، محمد حامد ، **الموظف العام : فقها وقضاء** ، دار الفكر الحديث ، الطبعـــة الاولى ، ١٩٥٨م .

١٥-الجويني ، امام الحرمين ابي المعالي عبد الملك بن عبد الله بـــن يوســـف ، **غيـــاث الامم في التياث الظلم (الغياثي)** ، دار الدعوة – الاسكندرية .

١٦-الحاكم ، الإمام أبو عبد الله النيسابوري ، **المستدرك علـــى الصحيحيـــن** ، وبذيلـــه التلخيص للحافظ الذهبي ، دار الكتب العلمية ، بيروت.

١٧-حبيش ، فوزي ، **الموظف العام حقوقه وواجباتـــه** ، المنظمـــة العربيـــة للعلـــوم الإدارية ،١٩٨٢م.

١٨-ابن حزم ، أبو محمد علي بن احمد بن سعيد ، **المحلى** ، دار الآفاق الجديدة – بيروت .

١٩-الحسن ، جمال الدين ، **شرح نظام الخدمة المدنية** ، طبعة ١٩٧٠م .

٢٠-الحسيني ، تقي الدين أبو بكر بن محمد الحصني ، **كفاية الأخيار في حل غاية الاختصار** ، دار النفائس – الأردن ، دار الخير – دمشق ، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٤١٦هـ-١٩٩٥م.

٢١-حماد، نزيه ، **نظرية الولاية في الشريعة الإسلامية** ، دار العلم دمشق ، الدار الشامية – بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٤١٤هـ-١٩٩٤م.

٢٢-الخرشي ، محمد بن عبد الله بن علي ، **حاشية الخرشي على مختصر سيدي خليل للإمام خليل بن إسحاق بن موسى المالكي** ، دار الكتب العلمية – بيروت، الطبعة الأولى ، ١٤١٧هـ-١٩٩٧م.

٢٣-الخطيب الشربيني ، شمس الدين محمد ، **مغني المحتاج إلى معرفة معاني ألفاظ المنهاج** على متن منهاج الطالبين للإمام أبي زكريا يحيى بن شرف النووي ، دار الفكر ، ١٣٩٨هـ-١٩٧٨م.

٢٤-أبو داود ، سليمان بن الأشعث أبو داود السجستاني الازدي ،**السنن**، المحقق : محمد محيي الدين عبد المجيد ، دار الفكر .

٢٥-الداودي ، غالب علي ، **القانون الدولي الخاص الأردني** ، الكتاب الثاني في الجنسية " دراسة مقارنة " ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٧م.

٢٦-ابن أبي الدم ، شهاب الدين أبي إسحاق إبراهيم بن عبد الله ، **كتاب أدب القضاء وهو الدرر المنظومات في الأقضية والحكومات** ، تحقيق محمد مصطفى الزحيلي ، كلية الشريعة – جامعة دمشق .

٢٧-الرازي ، محمد بن أبي بكر عبد القادر ، **مختار الصحاح** ، دار الحديث – القاهرة.

٢٨-الراغب الأصفهاني ، أبو القاسم الحسين بن محمد ، **المفردات في غريب القران الكريم** ، دار المعرفة – بيروت .

٢٩-رضا ، احمد ، **معجم متن اللغة** ، دار مكتبة الحياة – بيروت ،١٣٨٠هـ-١٩٦٠م.

٣٠-زيدان ، عبد الكريم ، **أحكام الذميين والمستأمنين في دار الإسلام** ، مؤسسة الرسالة – بيروت، مكتبة القدس – بغداد،١٤٠٢هـ-١٩٨٢م.

٣١-السامرائي ، إبراهيم ، **معجم الفرائد** : فرائد لغوية قديمة حديثة من المعجم العربي التليد ، مكتبة لبنان – بيروت ، الطبعة الأولى ،١٩٨٤م.

٣٢-السخاوي ، الإمام شمس الدين أبو الخير محمد بن عبد الرحمن ، **المقاصد الحسنة في بيان كثير من الأحاديث المشتهرة على الألسنة** ، دار الهجرة ، بيروت ،١٤٠٦هـ-١٩٨٦م.

٣٣-السرخسي ، شمس الدين محمد بن احمد ، **المبسوط** ، دار المعرفة – بيروت ، الطبعة الثانية ،١٣٩٨هـ-١٩٧٨م.

٣٤-السروجي ، أبو العباس شمس الدين احمد بن إبراهيم بن عبد الغني ، **كتاب أدب القضاء** ، دار البشائر الإسلامية – بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٤١٨هـ -١٩٩٧م.

٣٥-سليمان ، مختار عيسى ، **الوظيفة العامة في الفقه الإسلامي " دراسة مقارنة "** ، رسالة دكتوراه - الجامعة الأردنية ، غير منشوره ، ١٩٩٨م .

٣٦-الشبراملسي ، الإمام أبو الضياء نور الدين بن علي ، **حاشية الشبراملسي على نهاية المحتاج إلى شرح المنهاج للإمام شمس الدين محمد بن أبي العباس احمد بن حمزة الرملي** ، دار الفكر - بيروت ، الطبعة الأخيرة ،١٤٠٤هـ-١٩٨٤م.

٣٧-الشباني ، محمد عبد الله ، **الخدمة المدنية على ضوء الشريعة الإسلامية** " مدخل النظرية " ، عالم الكتب - القاهرة ، الطبعة الأولى ١٣٩٧هـ-١٩٧٧م.

٣٨-شطناوي ، علي خطار ، **دراسات في الوظيفة العامة** ، مطبعة الجامعة الأردنية - عمان ، ١٤١٩هـ-١٩٩٨م.

٣٩-الشيخ نظام ، وجماعة من علماء الهند الأعلام ، **الفتاوى الهندية في مذهب الإمام الأعظم أبي حنيفة النعمان** ، وبهامشه فتاوى قاضيخان والفتاوى البزازية ، دار إحياء التراث العربي - بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٤٠٦هـ - ١٩٨٦م.

٤٠-الشيخلي ، عبد القادر ، **أخلاقيات الوظيفة العامة** ، دار مجدلاوي للنشر - عمان ،الطبعة الأولى ، ١٤٢٠هـ-١٩٩٩م.

٤١-الطبري ، أبو جعفر محمد بن جرير ، **تاريخ الطبري** : تاريخ الرسل والملوك ، دار المعارف - القاهرة ،١٩٦٠م.

٤٢-الطريقي ، عبد الله بن إبراهيم بن علي ،**الاستعانة بغير المسلمين في الفقه الإسلامي** ، مؤسسة الرسالة ، الطبعة الثانية ، ١٤١٤هـ.

٤٣-الطماوي ،الدكتور سليمان ، **القضاء الإداري** - التأديب - " دراسة مقارنة "، دار الفكر العربي ،١٩٨٧م.

٤٤-ابن عابدين ، محمد أمين بن عمر ، **رد المحتار على الدر المختار** ، دار الكتب العلمية – بيروت .

٤٥-ابن عبد البر ، ابي عمر يوسف بن عبد الله بن محمد القرطبي ، **الكافي في فقه اهل المدينة المالكي** ، دار الكتب العلمية – بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٤١٣هـ -١٩٩٣م.

٤٦-ابن عبد السلام ، الإمام عز الدين عبد العزيز ، **قواعد الأحكام في مصالح الأنام** ، دار المعرفة -بيروت .

٤٧-العجلوني ، الإمام إسماعيل بن محمد بن عبد الهادي الشافعي ، **كشف الخفاء ومزيل الإلباس عما اشتهر من الأحاديث على السنة الناس** ، ضبطه وحققه ووضع حواشيه الشيخ محمد عبد العزيز الخالدي ، منشورات محمد علي بيضون ، دار الكتب العلمية – بيروت ، لبنان .

٤٨-عساف ، محمود ، **المنهج الإسلامي في إدارة الأعمال** ، مكتبة عين الشمس – القاهرة ، ١٤٠٧هـ-١٩٨٧م.

٤٩-الغويري ، الدكتور احمد عوده ، **قضاء الإلغاء في الأردن** ، الطبعة الأولى ، ١٩٩١م.

٥٠-ابن فارس ، أبو الحسين احمد بن فارس بن زكريا ، **معجم مقاييس اللغة** ، تحقيق عبد السلام محمد هارون ، دار الجيل – بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٤١١هـ-١٩٩١م.

٥١-أبو فارس، محمد عبد القادر ، **القضاء في الإسلام** ، دار الفرقان للنشر- عمان ، الطابعون جمعية عمال المطابع التعاونية ، الطبعة الثانية ، ١٤٠٤هـ – ١٩٨٤م.

٥٢-أبو الفرج ،عبد الرحمن بن علي بن محمد ، **صفوة الصفوة** ، دار المعرفة – بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٣٩٩هـ-١٩٧٩م.

٥٣-ابن فرحون ، برهان الدين أبي الوفاء إبراهيم ابن الإمام شمس أبي عبد الله محمد ، **تبصرة الحكام في أصول ومناهج الأحكام** ، وبهامشه كتاب العقد المنظم للحكام فيما يجري بين أيديهم من العقود والأحكام للشيخ ابن سلمون الكناني ، دار الكتب العلمية - بيروت .

٥٤-الفضيلات ، الدكتور جبر محمود ، **القضاء في الإسلام وآداب القاضي** ، دار عمار ، عمان ،الطبعة الأولى ،١٤١٢هـ-١٩٩١م.

٥٥-القبيلات ، حمدي سليمان ، **انقضاء الرابطة الوظيفية في غير حالة التأديب** " دراسة مقارنة " ، دار وائل للنشر - عمان ، الطبعة الأولى ،٢٠٠٣ م .

٥٦-ابن قدامه ، أبو محمد عبد الله بن احمد بن محمد ، **المغني على مختصر أبي القاسم عمر بن حسين بن عبد الله بن احمد المزني** ، دار إحياء التراث العربي -بيروت.

٥٧-القرطبي ، أبو عبد الله محمد بن احمد بن أبي بكر بن فرح ، **الجامع لأحكام القرآن** ، تحقيق احمد عبد العليم البردوني ، دار الشعب - القاهرة ، الطبعة الثانية ، ١٣٧٣هـ.

٥٨-قلعه جي ، قنيبي ، محمد محمد رواس وحامد صادق ، **معجم لغة الفقهاء** ، دار النفائس - بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٤٠٨هـ -١٩٨٨م.

٥٩-القونوي ، قاسم بن عبد الله بن أمير علي ، **أنيس الفقهاء** ، دار الوفاء - جده ، الطبعة الأولى ،١٤٠٦هـ.

٦٠-ابن قيم الجوزيه ، شمس الدين أبي عبد الله محمد بن أبي بكر ، **أحكام أهل الذمة** ، دار العلم للملايين - بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٤٠١هـ-م١٩٨١.

٦١-الكاساني ، علاء الدين ابي بكر بن مسعود ، **بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع** ، دار الكتب العلمية - بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٤٠٦هـ-١٩٨٦م.

٦٢-الكتاني ، محمد عبد الحي ، **نظام الحكومة النبوية المسمى التراتيب الإدارية** ، دار الأرقم – بيروت ، الطبعة الثانية .

٦٣-الكيلاني ، عبد الله إبراهيم زيد ، **القيود الواردة على سلطة الدولة في الإسلام وضماناتها** ، دار البشير ، مؤسسة الرسالة – عمان .

٦٤-الماوردي ، أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب ، **الأحكام السلطانية والولايات الدينية** ، دار الكتب العلمية – بيروت .

٦٥-الماوردي ، أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب ، **أدب القاضي** ، مطبعة العاني – بغداد ، ١٣٩٢هـ – ١٩٧٢م.

٦٦-الماوردي ، أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب ، الوزارة : **أدب الوزير** ، دار الجامعات المصرية – الإسكندريه، الطبعة الأولى ، ١٣٩٦هـ – ١٩٧٦م.

٦٧-محمد ، طلعت حرب محفوظ ، **مبدأ المساواة في الوظيفة العامة** ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٨٩م.

٦٨-المرصفي ، سعد ، **العمل والعمال بين الإسلام والنظم الوضعية المعاصرة** ، دار البحوث العلمية – الكويت ، الطيعة الأولى ، ١٤٠٠هـ-١٩٨٠م.

٦٩-مسلم ، الإمام أبو الحسين مسلم بن الحجاج القشيري النيسابوري ، **صحيح مسلم** ، دار الأرقم ابن أبي الأرقم ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٤١٩هـ-١٩٩٩م.

٧٠-ابن مفلح ابي اسحق برهان الدين ابراهيم بن محمد بن عبد الله بن محمد ، **المبدع في شرح المقنع** ، المكتب الاسلامي – بيروت .

٧١-المناوي ، محمد عبد الرؤوف ، **التعاريف**، دار الفكر المعاصر – دار الفكر – بيروت ، دمشق ، الطبعة الأولى – ١٤١٠هـ .

٧٢-ابن المنذر ، أبو بكر إبراهيم النيسابوري ، **الإجماع** ، دار الكتب العلمية – بيروت،الطبعة الثانية ، ١٤٠٨هـ-١٩٨٨م.

٧٣-ابن منظور ، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم ، **لسان العرب** ، دار الصادر – بيروت ، دار الفكر – بيروت .

٧٤-ابن النجار ، تقي الدين محمد بن احمد الفتوحي ، **منتهى الإرادات في جمع المقنع مع التنقيح وزيادات**، عالم الكتب، تحقيق عبد الغني عبد الخالق.

٧٥-النووي ، يحيى بن شرف ، **روضة الطالبين وعمدة المفتين** ، المكتب الإسلامي ، الطبعة الثانية، ١٤٠٥هـ-١٩٨٥م.

٧٦-الهداوي ، حسن ،**الجنسية وأحكامها في القانون الأردني** ، دار مجدلاوي للنشر – عمان ، ١٤٢٢هـ-٢٠٠١م.

٧٧-ابن الهمام ، الإمام كمال الدين محمد بن عبد الواحد السيواسي ، **شرح فتح القدير على الهداية** ، شرح بداية المبتدي ، لشيخ الإسلام برهان الدين علي بن أبي بكر المرغيناني ، شركة مكتبة ومطبعة مصطفى البابي الحلبي وشركاه ، الطبعة الأولى ،١٣٨٩هـ-١٩٧٠م.

٧٨-الهيتمي ، الحافظ نور الدين علي بن أبي بكر ، **مجمع الزوائد ومنبع الفوائد** ، بتحرير الحافظين الجليلين : العراقي وابن حجر ، دار الكتب بالعلمية – بيروت ، الطبعة الثالثة ، ١٤٠٢هـ-١٩٨٢م.

٧٩-ابو يعلى الفراء ، محمد بن الحسين ، **الاحكام السلطانية** ، دار الفكر – بيروت ، ١٤١٤هـ-١٩٩٤م .

٨٠-أبو يوسف، يعقوب بن إبراهيم ، **الخراج** – المطبعة السلفية ، ١٣٩٣هـ.

Abstract

"Expiration of public employee between jurisprudence and Jordanian civil service by law"

Prepared by
Wasfi Meri' Hasan Abu Aleeqah

Supervision committee

Dr: Ahmed Al Saad (Supervisor)

Dr: Abd Al Jaleel Damreh
(Member of supervision committee)

This study talks about an old, new matter (object) that is expiration of public employee between jurisprudence and Jordanian civil servise law. It aims to:

First: explaining the concept of public career and public employee in Al-shari'a and comparing it with law and showing employee's duties and rights in Al-shari'a comparing it with law.

Second: explaining Al-shari'a judgment in ways of expiring service of public employee included in Jordanian civil service law.

Third: showing similar ways between Al-shari'a and civil service law in expiring public employee service.

Fourth: showing Al-shari'a ways for expiring the public employee service that are not included in civil service law such as apostasy and religion change

To achieve this, the researcher divides this study to introductory chapter and three others:

In the introductory chapter, the researcher talks about the definition of public career and employee, and duties and rights of public employee, in Al-shari'a and law.

In the first chapter the researcher talks about expiring of public employee service according to employee order, whether in from of resignation, retirement, or non active (layoff).

In the second chapter, the researcher talks about the expiring of public employee on governmental decision where these, cases have been explained; they are loose of career, layoff of service, firing of career, job cancel and dismissal, layoff.

In the third chapter, the researcher talks about the expiring of public employ service be canse of loosing one or more of employment conditions, the are: Islam-apostasy and religion change-, loose of nationality, loose of health fitness and attinmentof pensionable age.

The researcher concludes the following:

1-Al-shari'a rite is first in forming the main principles and rules for public career and in all aspects.

2-Al-shari'a define ways of expiring public employee service listed in laws of civil service, moreover it exceeds much that it considers career affair before any thing.

3-Al-shari'a doesn't permit segregation but only for legal canse, without canse, it dose not do not permit that nor apply it.